С. Б. КРЫЛОВ

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО СССР

ГК801
К896

ЛЕНИНГРАД

А. Лео.

С. Б. КРЫЛОВ

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО СССР

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

С ПРЕДИСЛОВИЕМ ПРОФ. С. А. КОТЛЯРЕВСКОГО.



ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКФ СССР
ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ЛЕНИНГРАД 1928

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008



п

ГК801
К896 р

Библиотека
Института Ленина 83301
при Ц. К. В. К. П. (б.)
83301 281/28 ср/32358 У

Ленинградский Областлит № 52602. Тираж 3000 экз. Об'ем $10^1/_4$ печ. л.
Тип. Финотдела Ленинградского Облисполкома, кан. Грибоедова, 30—32. Заказ. № 475 2-28.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Книга С. Б. Крылова посвящена одному из важнейших вопросов, связанных с организацией СССР. Он вставал перед всеми федерациями. С ним встретились в Соединенных Штатах еще при выработке конституции 1787 г. С ним сталкивается и Германская республика, организованная по Веймарской конституции.

Опыт этих федераций учтен С. Б. Крыловым. Он показывает всюду неуклонное стремление к усилению финансовых возможностей центра за счет входящих в федерацию членов— государств, кантонов, штатов — все равно, как они ни называются. Процесс, который мы видим в государствах с весьма различными экономическими основами, различным политическим строем и социальным укладом. Он происходил в Соединенных Штатах и в Австралии, в Германии и в Швейцарии. И он получает свое полное отражение и в конституционных текстах. Веймарская конституция в смысле бюджета и финансов более централистична, чем имперская конституция 1871 г. Конституция австралийского союза 1901 г. в этой области более централистична, чем конституция Соединенных Штатов 1787 г.

Этот процесс имеет свое полное социологическое обоснование. Он связан не только с общей централизацией федеративных государств, с ростом компетенции союзных органов. Все новые и новые отрасли законодательства становятся общесоюзными. Если в течение XIX века сфера государственного вмешательства так расширилась вообще, то это расширение особенно сказалось в круге дел центральной власти. Оно было связано с ростом крупных городских центров, с развитием промышленности. На нем сказался и современный империализм и господство финансового капитала и, с другой стороны, рост рабочего движения, которое не умещалось в границах не только отдельных частей федерации, но и отдельных государств. Насколько этот опыт западно-европейского и вне-европейского

федерализма в деле построения бюджета и финансов может быть использован для нашего бюджетного строительства?

Прежде всего здесь приходится считаться с совершенно своеобразными условиями советского федерализма. Советские союзные республики в отличие от членов западно-европейских федераций основаны на национальном признаке. Если и СССР в целом и отдельные входящие в его состав республики, как РСФСР и ЗСФСР, являются федерациями, то именно потому, что советское государство признает за национальностями, входящими в его состав, право национального самоопределения. В этом заключается и смысл признания за союзными республиками суверенитета, который мы встречаем в конституции 6 июля 1923 г. Самоопределение национальностей не является только отвлеченным принципом, оно должно для своего воплощения в жизнь иметь и определенную социально-экономическую базу. Бюджетные права союзных республик и даже автономных республик, вопрос о расширении которых в настоящее время поставлен, должны отразить в себе наличие этой базы. Здесь коренное различие между этим федерализмом и экономическим районированием. Последнее идет по линии лишь административной децентрализации, хотя и оно создает ряд проблем для государственного бюджета.

С другой стороны, в условиях советского государства имеются особые основания для бюджетного единства. И действительно, если бюджет Соединенных Штатов в целом и отдельных штатов, бюджет Германской республики и отдельных земель, в нее входящих, разделены, то у нас имеется единый государственный бюджет Союза ССР, в который входят и бюджеты союзных республик. Если там в самих конституциях указаны те доходные источники, которые предоставлены союзу и которые принадлежат членам федерации, то в конституции нашего Союза лишь установлен принцип, что это распределение доходных источников определяется Союзом.

Такое единство бюджета в условиях советской экономики совершенно неизбежно. Оно вытекает из единства народного хозяйства, которое и должно быть отражено в едином плане. Невозможность для союзных республик восстановить раздельными силами это хозяйство является одним из оснований организации самого СССР, как это указано в тексте договора

30 декабря 1922 г. Но в настоящее время мы уже вступили в другой хозяйственный период. Вопрос стоит не только о том, чтобы достигнуть довоенного уровня, но и о том, чтобы его превзойти. Главное же—это задача не только количественного, так сказать, расширения советского народного хозяйства, но и качественной его реконструкции. Такая реконструкция может происходить лишь в плановом порядке. Она требует такого напряжения имеющихся рессурсов, при котором необходима единая плановая дисциплина.

Но наш бюджет есть сам по себе одно из важнейших орудий реконструкции народного хозяйства. Все большее значение в нем получают расходы на финансирование народного хозяйства. В области этого расходования, в особенности в области капитальных затрат и по промышленности и по сельскому хозяйству, необходима полная согласованность всех частей СССР. Отсюда то правило, которое устанавливает новый бюджетный закон 25/V-27 г. ст. 17,—правило, по которому сумма бюджетных расходов по статьям для каждой союзной республики определяется еще до составления республиканских бюджетов, одновременно с утверждением контрольных цифр, Совнаркомом Союза. Наличие этого правила особенно характерно в новом бюджетном законе, потому что, вообще говоря, он расширяет бюджетные права союзных республик сравнительно с положением 29/X-24 г. и предоставляет им новые доходные источники, стремясь к самостоятельному их сбалансированию.

Таким образом, в советском федерализме мы имеем, с одной стороны, права национальностей в области устроения их жизни и быта, права, которые должны быть явственно отражены и в финансово-бюджетной сфере. С другой—мы имеем тот процесс развития народного хозяйства, который стремится к его полному плановому охвату. Если в области сельского хозяйства союзные республики и по конституции и, в частности, по их наркоматской структуре являются более самостоятельными, чем в области промышленности, то необходимость общего планирования здесь чувствуется не менее сильно.

Существует ли какой-либо антагонизм между потребностями национальностей и запросами нашего народного хозяйства? Конечно, нет. Лишь рост этого хозяйства и связанный с ним рост материальных рессурсов, которые могут быть направлены между прочим и на дело национально-культурного строитель-

ства, может, хотя и постепенно, приблизить это строительство к уровню его действительных потребностей. С другой стороны, народности СССР через удовлетворение их основных социально-культурных потребностей—а они стоят вообще на чрезвычайно различных ступенях культурного развития — могут принять достаточно широкое участие в этом великом процессе реконструкции народного хозяйства. Не следует забывать, что в классовом смысле между Союзом и союзными республиками, между союзными республиками и республиками автономными, у нас не может быть тех противоречий, которые здесь свойственны зарубежному федерализму при социально-экономических основах буржуазного государства.

По этому пути идет и построение финансовых основ советского федерализма, так полно освещенное в книге С. Б. Крылова. Нельзя здесь оспаривать наличия весьма больших трудностей, связанных прежде всего с ограниченностью наших финансовых рессурсов вообще, и значительных разногласий, которые имелись при выработке и положения 29 октября 1924 г., и положения 25 мая 1927 г., и законов о правах автономных республик. Но эти трудности вполне преодолимы при правильной постановке вопроса. А для последней нужен прежде всего учет нашего бюджетного опыта, в том числе и опыта организационно-правового построения бюджета. Книга С. Б. Крылова, несомненно, в значительной степени поможет этому учету.

С. Котляревский.

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА

Наша советская литература насчитывает ряд работ, посвященных федерализму, как основе построения советской государственности.

Но из отдельных проблем федерализма лишь немногие привлекли к себе внимание. В частности, проблеме федерального бюджета и федеральных финансовых взаимоотношений Союза и республик посвящены у нас всего две книги: книга проф. С. А. Котляревского—Бюджетное право СССР. 1924 (ныне требующая включения дополнительного материала) и книга П. В. Микеладзе—Очерки финансовой организации союзных и федеративных государств. 1926 (почти не затрагивающая федеральных финансов СССР).

В этой немногочисленности работ о федеральном бюджете и федеральных финансах оправдание настоящей работы, вызванной утверждением 25 мая 1927 г. нового основного акта нашего бюджетного права Положения о бюджетных правах Союза и союзных республик.

Крайняя текучесть правового материала поставила автора в необходимость дать лишь историко-правовой обзор бюджетных норм и воздержаться от попытки конструктивной их систематизации. В целях наибольшей сжатости книги, изложение становится более подробным лишь по мере приближения к последним, ныне действующим актам, по отношению же к актам предыдущих годов автор ограничился самыми краткими замечаниями.

В связи с обилием материала автор рассматривает лишь акты, касающиеся бюджетного права Союза, союзных и автономных республик. Местный бюджет, в целом, оставляется автором в стороне, хотя автор и признает, что разграничение бюджетных полномочий центра и местных органов должно быть поставлено в связь с распределением полномочий Союза, союзных и автономных республик.

Но в случае включения этого материала—о местном бюджете—работа еще более бы разрослась. Между тем, автор, учитывая сложный характер федеральной структуры СССР, являющегося „федерацией федераций“ и включающего в свой состав как союзные, так, чрез посредство федераций „второго порядка“, и автономные республики, считал необходимым изложению бюджетного федерального права предпослать рассмотрение основных начал советской федерации.

Надлежащее изучение государственно-правовых основ федерального бюджетного права СССР возможно лишь при учете тесной связи его с основными чертами нашей советской федерации. Самая структура единого госбюджета СССР всецело определяется строением нашего Союза.

Рядом с национально-территориальным делением нашей федерации все больше и больше возрастает значение так называемого экономического районирования. Бюджетно-финансовые взаимоотношения центра и новых органов районированных областей, ныне обнимаемые понятием „местных финансов“, требуют также особого изучения и не могли быть рассмотрены в настоящей книге.

Так составилась настоящая книга, обнимающая две части—федеральные основы СССР и бюджетно-финансовые взаимоотношения Союза и союзных республик; она, конечно, должна быть дополнена изучением основ разграничения общегосударственного бюджета и местных бюджетов, а также бюджетов новых районированных областей.

ВВЕДЕНИЕ

1. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Коммунистический Манифест отмечал, что рядом с „эксплоатацией одного индивидуума другим“ — эксплоатацией класса—существует и „эксплоатация одной нации другою“, что „антагонизм классов внутри нации“ и „враждебные отношения наций между собою“ обусловливают друг друга и должны отпасть вместе, в одно время. Освобождение пролетариата, уничтожение одной эксплоатации необходимо повлечет за собою освобождение от эксплоатации „угнетаемых“ наций (Коммунистический Манифест, изд. под редакцией Рязанова, Госиздат, 1923, издание 3-е, стр. 94). Эта мысль Коммунистического Манифеста подчеркивается и двумя предисловиями Энгельса к польскому (1892) и итальянскому (1893) изданиям Манифеста (там же, стр. 65-69).

Развить и углубить Коммунистический Манифест в этом отношении выпало на долю величайшего истолкователя коммунистических основ марксизма—Ленина.

В 1917 г. вышли в России в свет две его книги—одна написанная еще в 1916 г.—„Империализм, как новейший этап капитализма“, а в конце года, уже после октябрьского переворота, „Государство и революция“. Если вторая книга дала теорию диктатуры пролетариата в пролетарском государстве переходного времени и изложила те задачи, которые стоят перед диктатурой, чтобы по мере изживания „эксплоатации одного индивидуума другим“ могла отмереть и сама государственная машина, то первая книга подчеркнула значение империализма, как нового фазиса капитализма, в процессе „эксплоатации одной нации другою“.

Эта эксплоатация и связанные с ней вопросы колониального строя и национального строительства неоднократно были в центре внимания Ленина. Ленин считал, что низвергнуть империалистический капитализм, осуществить диктатуру пролетариата возможно только при условии правильного разрешения гегемоном революции—пролетариатом—национального вопроса. Только при этом условии возможно полное об'единение

усилий пролетариата как угнетающих, так и угнетаемых наций в деле низвержения капитализма.

Во время мировой войны 1914—1918 г. Ленин неоднократно давал отчетливую формулировку марксистского разрешения национального вопроса в интересах пролетарской революции. Пролетариат угнетающей нации должен безоговорочно признать право самоопределения угнетенных, как его государством, так и другими государствами, наций—право политического самоопределения, вплоть до права отделения и образования угнетенной нацией самостоятельного государства. Что касается пролетариата угнетенной нации, то на его обязанности лежит, не впадая в националистический сепаратизм, не упускать из виду основной задачи пролетариата — добровольного соединения пролетариата всех наций (Сочинения, т. XIII, стр. 42 [1]).

Подчиняя разрешение национального вопроса интересам пролетарской революции, Ленин, иногда в очень острой полемике как с русскими, так и, в частности, с польскими партийными товарищами, настойчиво указывал, что поднять восстание пролетариата, начать пролетарскую революцию, положить основы строительству коммунизма возможно не иначе, как осуществив до конца в вопросе национальном требование последовательного демократизма — полное самоопределение наций.

После вышедшей в 1915 г. в Женеве работы „Социализм и война" надо отметить, кроме ряда отдельных статей, работы 1916 г.—„Об империалистическом экономизме" (написана в 1916 г., напечатана в 1924 г.—полемика с Пятаковым) и „Итоги дискуссии о самоопределении" (полемика с Розой Люксембург. См. Сочинения т. XIII).

Значение самоопределения наций для пролетарской революции явилось еще в 1913—14 г.г. предметом двух больших статей Ленина (в журнале „Просвещение")—„Критические заметки по национальному вопросу" и „О праве наций на самоопределение" (Сочинения, т. XIX.)

Добровольное соединение наций мыслится Лениным в его книге „Государство и революция" либо как централистическая демократическая республика — демократический централизм, с предоставлением наибольшей местной областной свободы, либо в форме федерации, как „шаг вперед", при известных условиях национального вопроса, к полному единству разных наций.

Понятно поэтому, что в интересах пролетарской революции, в интересах единства трудящихся разных наций, Ленин высказывался за сохранение единства организованных проле-

[1]) Все ссылки делаются на первое издание сочинений.

тарских партий, против „федерализма“ в их организации (см. полемику с Бундом в „Искре“ 1903 г. — Сочин., т. IV [1]).

Мысли Ленина, восходившие к основоположникам марксизма—Марксу и Энгельсу, дававшие вместе с тем революционное истолкование резолюции лондонского конгресса 1896 г. (II Интернационала) о признании „полного права самоопределения всех наций“ (Сочин., т. XIX, стр. 129—130), получили решительную поддержку в „большевистской“ части российской социал-демократической партии уже в 1913 г.—на совещании партийных работников в июле 1913 г. За право самоопределения населяющих Россию наций, вплоть до отделения их от России, высказалась и всероссийская конференция РКП (б) в апреле 1917 г. (см. книгу „РКП (б) в резолюциях ее с‘ездов и конференций“ (1898—1921), стр. 156—185).

Наконец, высший орган советов, тогда еще впрочем не полновластный, первый Всероссийский с‘езд советов в июне 1917 г. признал, приняв резолюцию секции с‘езда по национальному вопросу, „за всеми народами России право на самоопределение—вплоть до отделения“.

Таким образом, когда перед советскою властью стали практически вопросы национального—и федерального—строительства, она смогла строить на фундаменте, заложенном Марксом и Лениным и цементированном РКП (б).

2. ФЕДЕРАЦИИ ЗАПАДА

§ 1. Основные черты западных федераций

Пропагандируя истинный марксистский подход к национальному вопросу и праву наций на самоопределение, Ленин неоднократно обращался к западно-европейским федеративным об‘единениям, к понятиям автономии [2]) и федерации.

[1]) См. Пашуканис. Ленин и вопросы права, Сборник „Революция права“ I, 1925 г., стр. 56—60. Его же. Десятилетие „Государства и революции“ Ленина. Журн. „Революция права“ 1927 № 4. Берман. Основные вопросы теории пролетарского государства. 1924. Сталин. Марксизм и национальный вопрос 1920. Бройдо. Национальный и колониальный вопрос. 1924.

[2]) В дальнейшем и здесь имеется в виду автономия территориально—национальная, а не культурно-национальная автономия, автономия экстерриториальная, по персональному признаку. Последний вид автономии, разлагающий все общество исключительно по национальному признаку, энергично отвергался Лениным. Эта экстерриториальная автономия оставляется в стороне, как вошедшая пока в жизнь лишь частично и являющаяся пока лишь теоретическим, главным образом, построением австрийских теоретиков О. Бауэра и К. Реннера. Их работы переведены на русский язык. Бауэр. „Национальный вопрос и социал-демократия“ 1909 г. Р. Шпрингер (К. Реннер). Национальная проблема. 1909. В русской литературе см. сборник „Формы

„Классической“ федерацией следует признать Соединенные Штаты Америки, перешедшие к этой форме в 1787 г. В 1848 г. федерацией становится Швейцария, в 1867 г. Северо-германский союз, после побед над Францией преобразовавшийся в 1871 г. в Германскую империю. К 60 годам XIX века федеративный строй укореняется и в южной Америке (Бразилия 1834 г., Аргентина 1853 г. и 1860 г., Венецуэла 1864 г.) и в центральной (Мексика 1824 г. и 1857 г.) и в северной Америке, где Канада (1867 г.) начинает серию тех доминионов Британской империи, которые получили окончательное признание в качестве государств в договоре о создании Лиги Наций 1919 г.

Оставляя в стороне своеобразное строение Британской империи, обусловливающее и своеобразную структуру ее доминионов—федераций (Канады, Австралии 1900 г. и Южной Африки 1909 г. [1]), здесь можно остановиться главным образом лишь на основных чертах типичных для Запада федераций — Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Германии.

Характеризуя федерацию в ее сложившейся к началу войны 1914 г. форме, многочисленные исследователи ее [2]) подчеркивали, прежде всего, что федерация (féderation, Bundesstaat) есть государственно-правовое об‘единение, государство из государств. В этом смысле необходимо противопоставить федерацию (союзное государство) конфедерации (союзу государств)—форме, откуда развилась федерация, т. е. тому международно-правовому союзу и даже об‘единению (conféderation, Staatenbund), которое имело место между государствами-сочленами (états-membres) Соединенных Штатов Америки в 1776—1787 г., Швейцарии в 1815—1848 г. и Германского союза в 1815—67 г. [3]) Отли-

национального движения“ 1910. Лазерсон „Автономия и федерация“ 1917. Плетнев. Национально-персональная автономия. Журнал „Право и Жизнь“, 1923 г. №№ 4—6.

1) О доминионах и британской империи см. на русском языке Корф „Автономные колонии Великобритании“. 1914. См. также Дурденевский Иностранное конституционное право в избранных образцах. 1925 г.

2) За последнее время, главным образом, германские. Из северо-американских достаточно обратиться к „Federalist“ (лучшее издание Lodge 1886 г), а также к Calhoune. Works. V. I. 1851. См. на русском языке Фортунатов „История политических учений в Соединенных Штатах“ Часть 1-я 1879 г. Из исследователей германского государственного права, в его развитии после 1871 г. см. в первую очередь Laband (в ряде изданий) и Haenel (см. Studien. 1873—1880 и Staatsrecht. 1892), а также специальные работы G. Jellinek Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882. Brie. Theorie der Staatenverbindungen. 1886. Гачек. Право современного государственного соединения (русский перевод 1913 г.). См. также Lefur Etat féderal et confédération d'Etats. 1896. Сравн. Ebers. Die Lehre vom Staatenbunde. 1910. В русской литературе Горенберг — Теория союзного государства 1891. Корф —Федерализм. 1908. Жилин — Теория союзного государства 1912. Ященко — Теория федерализма 1912. Лазерсон — Национальность и государственный строй. 1918.

3) Признавая государственно-правовую природу федерации, нельзя вместе с тем приходить к выводу, что отношения федеральной власти и государства-

чительные признаки федерации исследователи ее усматривали в организации, функциях и компетенции федеральных органов, в особенности во взаимоотношении федеральной власти и государств-сочленов федерации и в отношении федеральной власти к гражданам. Изучая тенденции развития федераций, отмечали, что повсюду полномочия федеральной власти растут и федерация стремится приблизиться к единому государству. После средне-европейской революции 1918 г. новая германская федерация 1919 г. и австрийская 1920 г. явились столь централизованными, что в литературе возникали, неосновательные, впрочем, сомнения, не являются ли они унитарными децентрализованными государствами, и следует ли входящие в их состав „земли" считать государствами [1]).

В составе федеральных органов каждой федерации организован рядом с законодательным органом, представляющим всю федерацию, также второй орган — вторая палата, представляющая отдельные государства-сочлены, входящие в федерацию. Представительство этих государств-сочленов может быть либо равное (Соединенные Штаты Америки—по два сенатора от каждого штата, ст. 1 отд. 3 конституции, Швейцария—по два депутата от кантона, ст. 80) либо неравное, но равномерное, в той или иной степени отвечающее населению данного государства-сочлена (старая германская — ст. 6 и новая 1919 г. германская конституция — ст. 61, Австрия — ст. 34).

сочлена регулируются всегда и исключительно государственным правом. Международное право действует, в известных пределах, и внутри единого государства. А в федерации государства-сочлены сохраняют ограниченную международно-правовую правоспособность и дееспособность.

1) Надо отметить, однако, что эти „земли", по текстам федеральных конституций, сами себя именуют в своих конституциях „государствами".

Текст германской конституции 1919 г. см. по-русски в материалах НКЮ РСФСР выпуск 9-й. См. также Дурденевского „Послевоенные конституции Запада", II и его же „Иностранное конституционное право в избранных образцах". 1925. О новой германской конституции см. Палиенко Конфедерации, федерации и СССР. 1923. и статью Лодыженского в журнале „Право и Жизнь" 1922. Кн. 3. Немецкий текст, с внесенными в него по 1922 г. изменениями, в книге Meissner Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. 1923. См. также книгу Stier-Sommlo Die Verfassung des Deutschen Reiches 1925, а также статьи Stier-Sommlo и W. Jellinek в третьем томе Handbuch der Politik, 1921, статью последнего в IX томе Jahrbuch des öff. Rechts. 1920.

Подробный разбор новой федеральной конституции Австрии 1920 г. и историю ее возникновения см. в ст. Kelsen Die Verfassung Oesterreichs. J. d. öff. Rechts, IX, XI и XV. Текст и комментарии его же вып. 1—5, 1919—1922. Русский перев. у Дурденевского. Послевоенные конституции Запада, II.

Тексты довоенных конституций, на русском языке, см. у Гессена-Нольде „Современные конституции". I и II. 1907, послевоенные — в двух названных работах Дурденевского.

Из послевоенных работ о федерализме см. в особенности Nawiasky. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920. Kelsen. Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. 1920 и его же Allgemeine Staatslehre. 1925.

Во всяком случае все без из'ятия государства-сочлены по общему правилу участвуют в построении центральных законодательных органов федеральной власти. Именно этим положение государства-сочлена в федерации отличается от положения автономной единицы в унитарном государстве. И автономная единица может участвовать в создании центральных законодательных органов, например, Хорватия в бывш. Венгерском королевстве до 1918 г. Но это участие является исключением в общей структуре государства, привилегией, а не общим правилом, как в федерации. Оба законодательные органа, и представляющий всю федерацию и представляющий отдельные государства-сочлены (штаты), обычно равноправны. Впрочем, в новых федерациях — например, германской, ст. 74 и австрийской, ст. 42 — палата государств неравноправна с другою палатою, она пользуется лишь правом суспензивного, отлагательного вето.

Федеральное законодательство вступает в силу непосредственно, без какой-либо посредствующей инстанции, на всей территории федерации и может отменять все противоречащие ему законодательные постановления государств-сочленов, так как федеральное право является „высшим правом“ (ст. 2 германской конституции 1871 г., ст. 13 конституции 1919 г., ст. 6, п. 2 конституции Соед. Шт. Америки, ст. 2-я переходных постановлений швейцарской конституции).

Этот характер федерального законодательства и права, непосредственное обращение их велений ко всему населению федерации, проводит резкую черту между федерацией и конфедерацией. В конфедерации законодательные постановления центральных органов, обращенные к государствам-сочленам, не могут претвориться в жизнь иначе, как с согласия этих государств-сочленов (обладающих свойствами не только самостоятельного, но и независимого государства). В конфедерации отдельные государства-сочлены имеют право „регистрации“ и „нуллификации“ актов центральной власти, т.-е. право принимать их к исполнению или отказывать в их применении, если эти акты не отвечают требованиям конфедеральной конституции [1]).

Что касается организации и функций федеральных исполнительных и судебных органов, то все федерации знают высший федеральный суд, в тех или иных пределах имеющий право наблюдения за законностью постановлений федеральных органов и органов государств-сочленов [2]), и либо сеть федеральных исполнительных органов, рядом с администрацией государств-сочленов, либо выполнение администра-

[1]) В федерации и в унитарном государстве можно отметить лишь сходный институт временной „приостановки“ актов федеральной, центральной власти.

[2]) Ср. Дябло. Конституционный контроль законов за границей и в СССР (Сов. Право, 1925 № 3). См. также статьи его же в Вестн. Верх. суда СССР.

цией этих последних государств также и задач, возлагаемых федеральной властью. По мере возрастания полномочий федеральной власти и приближения федераций к унитарным государствам растет значение отраслей управления, целиком вверяемых федеральным органам, за счет отраслей, которые сохраняются за государствами-сочленами.

По новой германской конституции за государством-сочленом почти не остается „свободной" (от влияния федерации) сферы управления (ст. 6—11 и 15 германской конституции), хотя принципиально „исполнение" и входит в компетенцию „земель" (ст. 14). Также широко очерчена компетенция федеральной власти в австрийской конституции—в области законодательства и исполнения (ст. 10—14, 102 и 103).

Говоря о компетенции федеральной власти, ее отличительным свойством, свойством государственной власти, германские исследователи (Haenel) признавали так называемую „компетенцию компетенции" (Kompetenz-Kompetenz), право изменять в конституционном порядке компетенцию государств-сочленов федераций. Сказанному не противоречит признание большинством федеральных конституций того правила, что в компетенцию государств-сочленов входят все предметы. не отнесенные к компетенции федеральных органов: для изменения компетенции федерации здесь требуется именно конституционный, а не обычный законодательный порядок (см. ст. 3 швейцарской конституции, ст. 10, дополнительную, конституции Соед. Штатов Америки, ст. 15 австрийской конституции). Обратное правило, по которому компетенция федеральной власти является не исключением, а общим началом, встречается лишь в некоторых конституциях, например, конституции Канады, конституции Южной Африки [1]).

Если изложенного выше правила об отнесении всей свободной компетенции к компетенции государств-сочленов в конституции не имеется (напр., в Германии старой и новой), то возможно расширение компетенции федеральной властью в порядке обыкновенного законодательства, так как федеральное право является высшим правом (см. выше).

Но федеральной „компетенции компетенции" могут быть, конечно, поставлены границы; от федеральной власти могут быть из'яты особо оговоренные права отдельных государств-сочленов, которые не могут быть изменены без их согласия (так называемые в германской литературе Reservatrechte [2])

[1]) Кроме указанных выше сборников конституций см. также изданный в 1911 г. «Сравнительный перечень предметов общегосударственного законодательства по основным законам стран с центральным и местным законодательствами».

[2]) О Reservatrechte, в применении к Германии, имеется обильная германская литература. Они были формулированы п. 8 протокола 15. XI 1870, заключенного Северо-германским союзом с Гессеном и Баденом, и п. 5 до-

Это из'ятие так же совместимо с государственной природой федеральной власти, как ограничение конституцией учредительных органов любого единого государства [1]).

Поскольку идет речь о компетенции федерации, необходимо остановиться на праве федеральной власти изменять конституцию федерации (не затрагивая Reservatrechte) и праве федерации вести международные сношения.

Что касается права изменять конституцию, то либо это право может быть осуществлено федеральною властью без решающего участия государств-сочленов в федерациях более централизованного типа (так в германской конституции 1871 г. ст. 78, конституции 1919 г. ст. 76, австрийской ст. 44), либо не иначе, как с участием этих государств-сочленов (так в конституции Соединенных Штатов Америки ст. 5, Швейцарии ст. 123). Конституции государств-сочленов изменяются этими государствами без всякого участия федеральной власти, что отличает между прочим эти государства-сочлены от автономных союзов. Федеральная власть имеет лишь право требовать внесения в конституции „штатов" некоторых, общих всей федерации, начал (конституция Соед. Штат. Америки ст. 4, отд. 4, Швейцарии ст. 6, Германии 1919 г. ст. 17, Австрии ст. 95).

Международные сношения либо предоставляются только федеральной власти (так в Австрии ст. 10), либо, с утверждения федеральной власти, и государствам-сочленам (так в конституциях Соединенных Штатов Америки, ст. 1, отд. 10, п. 3, Швейцарии ст. 9 и ст. 85 п. 5, новой германской конституции, ст. 78; так же, в существе, обстояло дело и в старой германской империи, по установившейся практике; конституция не уточняла этого вопроса).

Между собою государства-сочлены могут заключать договоры и соглашения (Австрия, ст. 107). Государства-сочлены

говора 23. XI. 1870 Германского союза с Баварией (см. Martens. N. R. G. 1° XVIII, 550—575), а затем в абзаце 2-м ст. 78 имперской конституции 1871 г.

Попытки безудержных ревнителей германского единства, комментировавших абзац 2-й ст. 78 германской конституции, «обойти» налагаемые ею ограничения путем признания возможности предварительной отмены, без согласия заинтересованного государства-сочлена, самого текста абзаца 2-го ст. 78, не отвечают, разумеется, и прямому смыслу и происхождению этого, договорным путем возникшего, постановления. В порядке конституционного законодательства такое постановление отменить нельзя. Такая отмена без согласия государства-сочлена явилась бы нарушением норм и государственного и международного права (поскольку за государством-сочленом сохраняется или признается международно-правовая правоспособность).

[1]) Из французских государствоведов возможность ограничения учредительной власти убедительно отстаивает Эсмен в связи с последовавшим в 1884 г. дополнением ст. 8 конст. закона 25. II. 1875 г. Возражения Дюги не убедительны. Обе книги по конституционному праву есть в русском переводе. В русской литературе исследователи следовали и следуют, однако, в этом отношении Дюги.

обмениваются иногда между собой особыми представителями и иногда содержат их при федеральной власти.

В вопросе о взаимоотношении федеральной власти и государств-сочленов необходимо различать: 1) федерации, создавшиеся из государств, бывших до момента образования федерации независимыми, т. е. создавшиеся из конфедераций на основе международного права и лишь с момента своего образования ставшие государственно-правовыми об'единениями, и 2) те весьма редко встречающиеся федерации, которые создаются в рамках единого государства, хотя бы и отличающегося большой степенью децентрализации. К числу первых относятся и „классическая" федерация Соединенных Штатов Америки, и Швейцария, и Германия. К числу вторых—федерации центральной и южной Америки (Мексика в 1823 г., Бразилия в 1834 г. и, повидимому, Аргентина в 1853 г. и Венецуэла в 1864 г.) и на наших глазах Австрия (1920) [1]).

Возникновение федеративных государств из конфедераций, международно-правовых об'единений послужило для целого ряда исследователей (немцев) мотивом поставить вопрос о том, лежит ли в основе федераций: 1) конституция (закон) или 2) договор (Vertrag) или соглашение (Vereinbarung) или коллективный акт (Gesammtakt). Несомненно, что для этих федераций, возникающих из независимых государств, необходимо с точки зрения международного права высказаться за один из вариантов второго члена альтернативы. Но в междуфедеральном, внутригосударственном праве и для них надо говорить о конституции, как основе федерации. В федерациях второго типа, возникших из единых государств, правовою основой, естественно, является федеральная конституция, но

[1]) Несколько иначе Дурденевский. Иностранное конституционное право, стр. 21.

Примером создания федерации двумя различными путями могут служить германская империя и австрийская федерация. В августе 1866 г. заключается членами Северо-германского союза союзный договор, наметивший создание конституции (Martens. N. R. G. 1° XVIII, 476—481). Выработанный заседавшею в Берлине с декабря 1866 г. по февраль 1867 г. конференцией (там же, стр. 482—498) проект конституции был принят в 1867 г. первою сессией Северо-германского рейхстага и ландтагами всех вошедших в союз государств. Таков же процесс создания германской конституции 1871 г. После вышеуказанных договоров 1870 г. Северо-германского союза с Баденом, Гессеном, Баварией, а также Вюртембергом (последний см. там же, стр. 575—579) конституция была принята Северо-германским рейхстагом и ландтагами южно-германских государств и кроме того имперским рейхстагом. Об истории создания германской конституции см. на русском языке неустаревшую еще часть I книги Градовского „Германская конституция" 1875.

Процесс создания австрийской федерации подробно изложен в названных выше трудах Kelsen. Как бы ни была велика самостоятельность „земель" в 1918—1919 г.г., во всяком случае они не рассматривали себя независимыми государствами. Если под их влиянием и создалась федеральная конституция Австрии, то во всяком случае она создалась в центре, без решающего участия „земель".

и в этих федерациях „штаты“ сохраняют все черты, отличающие государство-сочлен от автономной провинции (см. выше).

Много более существенен другой вопрос, который ставится также по отношению к федерациям, выросшим из конфедераций,—именно: сохраняется ли за государствами-сочленами этих федераций то „право выхода“, право сецессии, которое в силу международно-правовой природы конфедерации должно было признаваться за ними, по мнению теоретиков, вплоть до момента преобразования конфедерации в федерацию. Обращаясь к текстам соответствующих актов, легко убедиться, что все федерации рассматриваются, как нерасторжимые юридически соединения, и что государства-сочлены права выхода из федерации не имеют. Более того, и конфедерации провозглашались нерасторжимыми. Так, венский акт 1815 г. об учреждении германского союза провозглашал, что это есть „confédération perpetuelle“ (см. текст у русского Мартенса, Собрание трактатов, т. III). Венский заключительный акт 1820 г. указывал в ст. 5, что „la confédération est indissoluble... parconséquent aucun de ses membres n'a la liberté de s'en détacher“ (Martens, N. R. V, 466—510). О „вечности“ говорила и конфедерация 1776 г. Соединенных Штатов Америки (Martens, R. 2. II, 486—503).

Право сецессии по отношению к Соединенным Штатам Америки, как федеративному государству, с наибольшею силой, как известно, защищалось в теории Calhoune. Плодом агитации Кельгуна и его школы явилась в 1861 г. конституция федерации южных штатов—„конституция конфедерированных штатов Америки“ (текст конституции см. у Haenel, Studien, I, 1873 г. стр. 276—283). В тексте и этой федеральной конституции упоминания о праве сецессии нет (сравн. Турубинер, Очерки госуд. устройства СССР, стр. 26, Дурденевский „Иностранное конституционное право“, стр. 69 [1]).

В вопросе о взаимоотношении федеральной власти с государствами-сочленами любопытно еще отметить отношение конституций к праву федеральной власти изменять территорию государств-сочленов. Требуется ли для такого изменения их согласие? В громадном большинстве федеральных конституций вопрос решается утвердительно—см. конституции Соединенных Штатов Америки—ст. 4, отд. 3, Швейцарии—ст. 5, Австрии—ст. 3 и старой германской империи (где впрочем не было

[1]) Надо признать, однако, что с точки зрения теоретической предоставление государству-сочлену федерации права сецессии вполне совместимо с государственным единством федерации. Точно также признание государством плебисцитарного начала самоопределения для производства изменений его территориального состава отнюдь не отрицает его государственного единства.

прямого постановления об этом [1]). В других федерациях территория государств-сочленов может быть изменена федеральной властью и без их согласия. Можно указать на новую германскую конституцию (ст. 18).

Наконец, отличительною чертою федерации является, в связи с непосредственным действием федерального закона по отношению ко всем гражданам на территории федерации, образование особого федерального гражданства наряду с гражданством в государстве-сочлене. Гражданство государства-сочлена рассматривается либо как первичное основное (в Германии старой, ст. 3 и новой—ст. 110, в Австрии ст. 6, в Швейцарии, ст. 43), либо как следующее за гражданством федеральным (Соединенные Штаты Америки ст. 14, отд. I).

§ 2. Бюджетно-финансовые взаимоотношения в федерациях Запада

Если, как видно из изложенного, и можно говорить о некоторых основных чертах западных федераций, то, с другой стороны, даже типичные федерации значительно отличаются во многих отношениях друг от друга.

Положение это верно также, поскольку речь идет о финансово-бюджетных взаимоотношениях федеральной центральной власти и власти государств-сочленов.

Как совершенно правильно было отмечено [2]), вместе с ростом социальных задач, которые ставит себе современное государство, растет и значение бюджета государства, как основного плана государственного хозяйства, а в связи с этим растет и значение финансовой организации государства в широком смысле слова.

Как будет видно далее, в федерациях особую сложность представляют вопросы собственно финансового строения бюджета, вопросы распределения доходов и расходов или распределения поступлений от доходных источников [3]).

[1]) К этому выводу надо было притти на основании „вступления“ к конституции и ее статьи 1-й. В германской литературе высказывалась мысль, что федеральная власть могла изменить территорию государства-сочлена без его согласия, уступая ее внешнему врагу в результате неудачной войны. Надо признать, что правовых оснований для такого утверждения не было. Сравн. ст. 3-ю австрийской федеральной конституции.

[2]) G. Jèze Théorie générale du budget. 1922. О бюджете см. его же, Le budget 1910. Heckel. Das Budget. 1898. Stourm. Le budget. 1909 (есть русский перевод 1907 г.). О федеральном бюджете, кроме названных выше работ Laband и Haenel, см. A. Hensel. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staâtsrechtlichen Bedeutung 1922. См. также Селигман (русск. перевод). Очерки по теории обложения 1924 гл. 4.

[3]) Основной работой в этой области на русском языке является работа Микеладзе „Очерки финансовой организации союзных и федеральных государств“. Ленинград 1926. По терминологии проф. Буковецкого, напи-

Своеобразная финансовая организация трех главнейших федераций Запада—Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Германии—прошла через различные стадии развития, хотя всюду это развитие ориентировалось в сторону возрастания полномочий центральных органов федераций, в сторону передачи все больших средств в руки союзного государства.

К компентенции федеральных органов относится во всех этих федерациях законодательство о налогах, установление денежно-кредитной системы, бюджетное законодательство, а также и вопросы о распределении между союзом и государствами-сочленами доходов, или поступлений от них, и расходов.

В этом последнем отношении отдельные федерации представляют крупные различия.

Если большинство доходных источников принадлежит федеральному правительству (прямые налоги, личные и реальные, косвенные налоги, таможенный доход, доход от железных дорог и т. д.), то федерация представляется централизованной в финансовом отношении, и государства-сочлены довольствуются отчислениями от федеральных налогов и надбавками к ним [1]).

Прямой противоположностью являются те федерации, где практиковалась система так называемых матрикулярных взносов, взносов государств-сочленов в кассу федерации, не имевшей своих доходных источников или имевшей их в недостаточном количестве и питавшейся поступлениями от государств-сочленов. Как будет указано далее, эта система является сейчас анахронизмом. Если матрикулярные взносы и значатся до сего времени в швейцарской конституции (ст. 42), то постановление это является мертвою буквой. В германской федерации матрикулярные взносы отпали после мировой войны.

Между этими двумя крайностями возможны промежуточные системы, прежде всего система распределения доходных источников и их поступлений между федерацией и ее сочленами. Обыкновенно в таком случае прямые налоги принадлежат государствам-сочленам, а федеральные финансы строятся на косвенном обложении, таможенных доходах и т. д. Иногда часть прямых налогов—реальные налоги остаются за государствами-сочленами, а налоги личные передаются федеральным органам.

савшего предисловие к этой книге, федеральными государствами здесь именуются так называемые конфедеративные, международно-правовые об'единения; федеративные государства именуются здесь „союзными". Едва ли оправдывается это отступление от общепринятой терминологии, приравнивающей понятия „союзного" и „федеративного" государства.

[1]) Общие черты и различия, а также финансовое значение отчислений и надбавок см. в ст. проф. Твердохлебова. Федеральные финансы иностранных государств. Вестник Финансов 1924, № 9—10, стр. 90 и след.

Своеобразие финансовой организации каждой из трех упомянутых федераций однако настолько велико, что позволительно посвятить каждой из них несколько отдельных замечаний.

В конфедеративной конституции Северной Америки 1776 г. была проведена в чистом виде система матрикулярных взносов. Но уже конституция 1787 г. предоставила центральной власти—конгрессу право установления пошлин, налогов, податей и акцизов (ст. 1, отд. VIII, п. 1). При этом, согласно п. 4-му отд. IX ст. 1, поголовные подати и прямые налоги должны были назначаться сообразно численности населения по переписи. Таким образом, для всех прямых налогов необходимо было установить, по каждому штату, контингенты, что устраняло возможность прямого воздействия федеральных органов на налогоплательщика.

В связи с этим, несмотря на постановление конституции, прямые налоги сохранились за штатами, а союзу перешло лишь право косвенного обложения.

Особое значение для союза имело таможенное обложение, доходы с которого в течение первой половины XIX в. составляли 0,9 федерального бюджета, а в течение второй половины—0,4 и 0,5 бюджета. Таможенное обложение было закреплено за союзом, и ни один штат, без согласия конгресса, не мог облагать ввоз и вывоз таможенными пошлинами (ст. 1, отд. X, п. 2).

В течение всего XIX в. прямые налоги от времени до времени устанавливались союзом. До последнего десятилетия XIX в. понятие прямых налогов истолковывалось федеральным верховным судом ограничительно; под понятие прямых налогов подводились судом два вида прямых налогов—поголовный и поземельный, а другие налоги, используемые союзом, рассматривались, как „пошлины“ [1]), и на них установленное конституцией ограничение—раскладка по численности населения—не распространялось.

Прямые налоги, устанавливавшиеся союзом, действовали лишь временно, большей частью в связи с военными действиями, и отменялись с отпадением причин их установления (напр., подоходный налог 1861—72 г.г., налог с наследств в 1898—1902 г.г. и т. д.).

В конце XIX века, в 1895 г. верховный федеральный суд изменил свою практику и признал установление федерального подоходного налога анти-конституционным [2]). Но процесс сосредоточения средств в руках федеральных органов не мог быть уже остановлен.

[1]) См. Микеладзе, н. с., стр. 40.

[2]) О роли верховного федерального суда Соед. Шт. Америки см. Дябло, Назв. выше статьи. Микеладзе, стр. 41.

Уже в 1909 г. была принята конгрессом 16-я поправка к конституции, вошедшая в силу с 1913 г. Согласно этой поправки, конгресс получил право „налагать и собирать налоги с доходов из любого источника без распределения между отдельными штатами и безотносительно к каким-либо переписи или исчислению населения“.

В связи с этим, еще перед войной. а в особенности во время мировой войны, федеральные органы установили ряд прямых налогов—налог на акционерные компании в 1909 г., налог на наследства в 1916 г., налог на сверхприбыль в 1916 г. и т. д.

Уже ко второму десятилетию XX века доля таможенного обложения в бюджете союза упала до $^1/_3$, а прямые налоги приобрели большое значение, и во время войны в 1917—18 г.г. до $^3/_4$ федерального бюджета покоилось на прямом обложении.

После войны значение прямого обложения несколько упало. Однако, прямые налоги сохранились в бюджете союза, при чем наметилось следующее распределение доходных источников: подоходный налог, налог с акционерных о-в, таможенные пошлины и акцизы предоставлены союзу, а штатам—налог на наследства, реальные налоги—поземельные, промысловые и проч., а кроме того, отчисления от федеральных налогов.

Из других постановлений конституции Соед. Штатов Америки, относящихся к финансовой организации союза, следует отметить п. 2-й отдела VIII ст. 1, предоставляющий союзу право заключения займов, и отд. VII ст. 1, согласно которому все финансовые проекты должны представляться палате представителей, при чем за сенатом сохраняется однако право предлагать и согласовывать поправки к этим проектам. Как текст конституции, так и практика обеспечивают, таким образом, за сенатом равное положение в области налогового и бюджетного законодательства.

Срок действия бюджета—годичный, и ст. 1 отд. VIII п. 12-й специально оговаривает, что ассигнования на армию не могут иметь долее, чем двухгодичное действие.

Пункт 7-й отд. IX ст. 1 конституции дополняет постановления о бюджете правилом о том, что никакие выдачи из казначейства не могут производиться иначе, как на основании назначений, сделанных в законном порядке. Тот же пункт конституции содержит упоминание о бюджетном контроле, говоря об обнародовании ведомостей и счетов поступлений и расходов.

Бюджетное законодательство Соединенных Штатов Америки, дополняющее постановления конституции и являющееся рядом отдельных и разрозненных постановлений, как это столь свойственно англо-саксонскому законодательству, в 1921 г. было пересмотрено, с целью усиления плановых элементов в бюджете. Законом 1921 г. было создано особое бюджетное

бюро, усилившее влияние правительства на подготовку и составление бюджета [1]).

Европейские федерации являются более централизованными в финансовом отношении, чем Соединенные Штаты Америки. Полномочия федеральной власти в Швейцарии, с момента перехода ее к федеральному строю весьма широкие, менее, однако, широки в области финансов. До 1848 г., пока Швейцария была не союзным государством, а союзом государств, ее финансы составлялись главным образом из матрикулярных взносов. Но после 1848 г. союз получил собственные доходные источники— таможенный и почтовый доход, и матрикулярными взносами должен был покрываться лишь возможный дефицит союза.

Ныне действующая, с многочисленными поправками, конституция 1874 г. зафиксировала основные черты новой финансовой организации.

Согласно ст. 28-30, 36, 42 конституции союзу были предоставлены доходы от: а) союзного имущества, б) союзных таможенных пошлин, в) почты и телеграфа, г) регалии пороха, д) налога с освобожденных от военной службы, в размере 50% поступлений от него и е) матрикулярных взносов (что являлось, как указывалось, мертвой буквой). Таможенные пошлины составляли $^7/_8$ всех доходов.

Впоследствии союзу были предоставлены и другие доходы— поступления от железных дорог и т. д., при чем от этих доходов кантоны получали отчисления в том или другом размере. Весь чистый доход от винной монополии (ст. 32-bis), установленной союзом, также предоставлялся кантонам.

Прямые налоги сохранялись полностью конституцией за кантонами.

Война 1914—18 г.г. расшатала это здание, поставила вопрос о передаче прямых налогов союзу — для усиления его средств, для покрытия расходов по поддержанию нейтралитета. В 1917 г. ст. 41-bis и 42-g конституции предоставили федерации взимание гербового сбора.

Кроме того, союзу дважды разрешалось (1915—18 г.г.) взимание единовременного военного подоходно-поимущественного налога (ст. 42-bis), а в 1916 г. налога на военную сверхприбыль, при чем часть поступлений предоставлялась кантонам. Несмотря на это и на то, что прямые налоги по общему правилу сохранились за ними, бюджеты кантонов являются дефицитными и балансируются лишь благодаря отчислениям, дотациям и субвенциям союза [2]), в общей сложности покрывающим около $^1/_5$ кантональных бюджетов.

[1]) См. Елистратов. Проблема реорганизации федерального управления в Соединенных Штатах Америки. Сов. Право, 1927, № 1, стр. 53—55. Вебер. Бюджетная реформа в Соед. Штатах Америки. Вестник Финансов 1925 г. № 5.

[2]) О дотациях и субвенциях см. в той же статье проф. Твердохлебова, стр. 92—97.

Собственно постановления о бюджете немногословны. Союзному собранию, т.-е. национальному совету и совету государств, принадлежит право определять ежегодно бюджет, поверять государственную отчетность и заключать займы (ст. 85 п. 10 конституции). Статья 102 п. 14-й конституции говорит о полномочиях союзного совета (совета министров) в области бюджетного управления и бюджетного контроля.

Наиболее широки финансовые полномочия новейшей федерации—Германии по ее конституции 1919 г.

До этого времени Германия пережила много изменений в ее финансовой организации. От ее конфедеративного устройства (1815—1867) она унаследовала систему матрикулярных взносов. Но уже Северо-германский союз получил в 1867 г. определенные финансовые источники: 1) таможенные доходы, 2) налоги на соль, сахар, водку, пиво и табак и 3) почтово-телеграфные доходы, и к взносам государств-сочленов должен был обращаться лишь при недостатке этих доходов.

Статьи 35, 49 и 70 имперской конституции 1871 г. закрепили это же распределение доходных источников, предоставив союзу таможенные пошлины, акцизы и почтово-телеграфные доходы, а в случае непокрытия расходов—взносы государств-сочленов, пропорционально населению последних.

Прямые налоги были сохранены за государствами-сочленами, при чем на эти государства было возложено взимание как своих, так и имперских налогов, за что эти государства отчисляли в свою пользу, на издержки взимания, определенный процент (ст. 36 и 38 конституции).

Таким образом, на практике империя вступила на место Северо-германского союза. Но теоретически был сделан большой сдвиг, поскольку ст. 4 п. 2-й конституции 1871 г. предоставила союзу право законодательства по всем налогам, употребляемым на нужды империи, т. е. без из'ятия—косвенным и прямым (т. н. поправка Микеля).

Но осуществить это право империя смогла лишь под влиянием военных обстоятельств—в XX веке. Первые сорок лет своего существования государства-сочлены стойко удержали свои права, а некоторые (Бавария, Вюртемберг, Баден) и преимущества (центр тяжести Reservatrechte, о которых говорилось выше, лежит как раз в области финансовой).

В 1879 г. была предпринята даже реформа, имевшая целью ограничить доходы империи от таможенных пошлин и акциза с табака, а излишки передать государствам-сочленам и тем самым уменьшить или упразднить матрикулярные взносы (т. н. поправка Франкенштейна). Последняя цель впрочем достигнута не была, и взносы, хотя и в сокращенном размере, сохранились.

На указанных основаниях ежегодно составлялся бюджет империи (ст. 69 конституции). Согласно ст. 71-й расходы по-

бюджету устанавливались на год, за исключением расходов на армию, которые могли устанавливаться и действительно устанавливались на более продолжительное время (7 лет, 3 года и т. д.). Что касается доходов, то они не вотировались ежегодно (ст. 72). Конституция содержала еще постановление о бюджетном контроле (ст. 72), о полномочиях федерации по заключению займов (ст. 73) и т. д.

Возрастающие потребности империи вызвали в XX веке ряд реформ. В 1904 г. ст. 70-я конституции была пересмотрена, и империи предоставлены доходы от железных дорог и все прежние доходы полностью без установленного с 1879 г. ограничения. В 1906 г. был введен имперский налог с наследств, в 1911 г.—налог на прирост ценностей. Наконец, в 1914 г. перед самой войной империя ввела единовременный поимущественный военный налог и, вместо налога на прирост ценностей 1911 г., поимущественный налог.

Таким образом, система 1871 г., предоставлявшая прямые налоги союзным государствам, была поколеблена уже перед войной. Война завершила этот процесс и привела к системе конституции 1919 г.

Статья 8-я этой конституции предоставляет федерации право законодательства по налогам и другим доходам, поскольку они целиком или частью используются для ее целей. Федерация имеет также право регламентировать налоговое законодательство „земель“ (ст. 11).

Статья 83 предоставляет федерации организовать свой аппарат для взимания пошлин и налогов на потребление, а ст. 84—право регламентировать функции налоговых органов земель и организовать надзор за этими органами.

К исключительной законодательной компетенции федерации конституция относит (ст. 6) таможенное дело, почту, телеграф и телефон, ставя их вместе с тем под управление федеральных органов (ст. 88).

В связи с этими постановлениями конституции и созданием федерального финансового аппарата, в 1919 и 1920 г.г. был издан ряд законов (Эрцбергера), установивших основы новой финансовой организации. Федерации были предоставлены, кроме косвенных налогов, поимущественный, общеподоходный налог, налог с юридических лиц и на доходы с денежных капиталов, с наследств, на оборот и др.

Земли лишены были права устанавливать налоги, могущие конкурировать с общефедеральными, и даже надбавки к последним. Землям были предоставлены лишь отчисления от общефедеральных налогов, соответственно доле участия земли в поступлении налога. За землями были сохранены налоги поземельный, промысловый и др. так называемые реальные налоги. Местным органам были также предоставлены отчисления от общефедеральных налогов.

В дальнейшем основы финансовой организации остались неизменными, но подвергались частичному пересмотру в смысле усиления финансов союзных республик. Так, в 1923—24 г. был увеличен размер отчислений в пользу республик. После новых законов 1925 и 1926 г. земли получили право устанавливать с 1927 г. надбавки к подоходному налогу с физических и юридических лиц. В целях устойчивости их финансов за ними был закреплен размер отчислений с подоходного налога и налога с оборота [1]).

Новая германская конституция содержит более подробные постановления о бюджете, сравнительно с конституцией 1871 г.

По ст. 85 все доходы и расходы союза должны быть исчисляемы на каждый год и вносимы в бюджет. В бюджетном законе недопустимы предписания, не относящиеся к финансовому управлению. Таким образом, признавая за бюджетом силу закона, конституция ограничивала содержание бюджета исключительно финансовыми постановлениями, что конечно представляется правильным (в других государствах, напр., Франции, бюджет загромождается постановлениями не финансового характера).

Особый характер бюджета, как своеобразного акта властвования, подчеркивается ст. 73 конституции, указывающей, что народное голосование — референдум — по бюджету возможно только по почину президента (в Швейцарии, как известно, бюджет вовсе не подлежит референдуму).

Конституция ограничивает бюджетную инициативу рейхстага, указывая, что без согласия рейхсрата — палаты государств, рейхстаг не вправе повышать расходы по бюджету или заново вставлять в проект бюджета новые расходы (ст. 85).

Бюджетные постановления дополняются ст. 86, говорящей о законодательном утверждении отчета об исполнении бюджета, и ст. 87, предоставляющей федерации право заключения займов и дачи гарантий в покрытии займов союзными республиками.

Постановления конституции о бюджете получили развитие в изданном в 1922 г. бюджетном кодексе, подчеркнувшем роль министерства финансов в составлении бюджета [2]).

В отличие от других федеральных конституций, новая германская конституция содержит ряд постановлений о положении железных дорог, передаче их в ведение федеральных органов — ст. 89—96 конституции, ныне утратившие значение в связи с проведением в жизнь так называемого плана Дауэса [3]).

[1]) Соловей. Проблемы финансовой организации Германии. Вестн. Финансов, 1926. № 11. См. также 1927 № 3, стр. 163.

[2]) Загряцков. Роль правительства и министерства финансов в бюджетном деле Германии. Вестн. Финансов. 1927 № 3.

[3]) Близки к постановлениям германской конституции правила новой австрийской конституции 1920 г. см. ст. 10, п. 4, 11, п. 4, 13, 42, 102, п. 2 и др.

Как видно из изложенного, характерной чертой финансовой организации федераций является разграничение доходных источников между союзом и союзными республиками или распределение доходных поступлений — дотации или субвенции союза, взносы государств-сочленов в кассу федерации.

Собственно бюджетные постановления — постановления о бюджете федерации представляются в основном сходными с бюджетным законодательством единых государств. Бюджет федерального государства строится в частности так же, как бюджет входящего в его состав государства-сочлена. Правила составления, рассмотрения и исполнения бюджета одинаковы в единых и федеральных государствах. Не удивительно поэтому, что далеко не все авторы, писавшие о бюджетном праве [1]), уделяли внимание федеральному бюджету. Во всяком случае, поскольку шла речь о бюджете федерального государства, то имелось в виду построение этого бюджета наряду с бюджетами государств-сочленов. Эти последние бюджеты строятся на Западе совершенно самостоятельно, учитывая имеющиеся у государства-сочлена финансовые рессурсы, являются одним из проявлений государственной самостоятельности сочленов федераций, подготовляются, рассматриваются и принимаются исключительно их органами, без всякого участия органов федерации.

Все изложенные черты западных федераций в той или иной мере отразились технически на советском федеральном строительстве. Конечно, только технически. Фундамент советской федерации закладывался согласно указаниям марксизма по национальному вопросу, в гениальном ленинском его истолковании, в связи с признанием права наций на государственное самоопределение.

Оформление федерации относится не к первым годам советской власти, годам спешного строительства в условиях гражданской войны, а к последним годам, когда первое пролетарское государство смогло перейти к мирному труду. Историческая обстановка к моменту первых шагов советского федерального строительства не давала времени юридически оформлять ростки нового строя. Приходилось лишь спешно формулировать основы советской федерации.

———————

[1]) Так Stourm не затрагивает федеральных финансов. Jèze в его «Theorie générale du budget» не многословен. См. стр. 104, 109, 114, 119, 234, 246.

ЧАСТЬ I

ОБРАЗОВАНИЕ И СТРУКТУРА СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА ДО ОБРАЗОВАНИЯ СССР [1])

В основе советского строительства лежит изданная через несколько дней после октябрьского переворота декларация прав народов России 2-го ноября 1917 г. (даты до 1918 г. по ст. стилю).

Эта декларация провозгласила: 1) равенство и суверенность народов России, 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, 3) отмену всяких национальных привилегий и ограничений и 4) свободное развитие национальных меньшинств, населяющих территорию России.

Положения этой декларации были развиты на III-ем с'езде советов, открывшемся в Петрограде 23-го января 1918 года, и принявшем декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа 31-го января 1918 г. [2]).

Согласно этой декларации, „советская российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик". Таким образом, „коренные начала федерации советских республик России" определяются тем, что в эту федерацию могут войти лишь: 1) республики, 2) национальные республики, т.-е. республики, население которых может рассматриваться, как нация, и 3) лишь республики советские.

Ограничившись установлением этих коренных начал, III с'езд советов, „стремясь создать действительно свободный и добровольный, а следовательно тем более полный и прочный союз

[1]) Эта и часть следующей главы являются переделкой и сокращением моей работы „Исторический процесс развития советского федерализма". Журн. Сов. Право. 1924. № 5.

[2]) 31/I-18 г. состоялось окончательное голосование декларации, она была принята на с,езде еще 24 января. См. отчет о С'езде в издан. „Прибой", стр. 20 и 87. Сравнить Гурвич „История советской конституции", стр. 2.

трудящихся классов всех наций России", предоставил рабочим и крестьянам каждой нации „принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском с'езде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях" [1]).

Декларация 31 января 1918 г. имела в виду федерацию национальных советских республик, переустройство на федеральных началах всей бывшей российской империи, включая в состав федерации и бывшие инонациональные окраины России.

К моменту выработки конституции 10 июля 1918 года советская власть, стесненная в своих территориальных пределах германской оккупацией и образованием ряда белогвардейских правительств, сосредоточила свое внимание не на той федерации, о которой говорила январьская декларация прав, а на федеративном об'единении областей России, отличающихся особым бытом и национальным составом. В конституцию РСФСР [2]) третьей новой статьей по счету (после 8-ми статей декларации [3]), вошло постановление ст. 11 о том, что „советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут об'единяться в автономные областные союзы [4]), во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных об'единений вообще, стоят областные с'езды советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в РСФСР". В основу ст. 11 легли, как известно, тезисы Сталина, разграничивающие, с одной стороны, „федерацию советских республик", и с другой стороны, области, требующие автономии „на началах федерации". В своей речи на 5 всероссийском с'езде Стеклов также различал федерацию РСФСР с республиками-сестрами и федерацию внутри Великороссии (см. стеногр. отчет, стр. 20 и 183—195 [5]).

[1]) О выработке декларации см. у Гурвича, назв. соч. стр. 36. Помимо декларации с'езд принял по докладу Сталина резолюцию о федеральных учреждениях. См. отчет стр. 72—82, 93—94.

[2] Наименование РСФСР возникло, как указывает Дурденевский (Сов. Право 1922 г. № 1, стр. 42), в апреле 1918 года.

[3]) Об обстоятельствах включения декларации в конституцию 1918 г. см. у Гурвича стр. 90—91. См. его же Основы советской конституции. Его же. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. См. также Стучка. Учение о государстве и конституции СССР.

[4]) Любопытно, что здесь термин „автономные" прилагается к входящим в РСФСР „на началах федерации" областным союзам („всякие" другие областные об'единения, не отличающиеся особым бытом и национальным составом, являются административными частями РСФСР). Термин этот обычно применялся в отношении частей государства, не являвшихся федеративными и не влиявших на устройство центральной власти федераций. См. выше введение, гл. 2 § I.

[5]) См. Гурвич, стр. 32—34, 146—148. О процессе создания конституции 10 июля, кроме названной книги Гурвича, см. книгу III и IV журнала „Пролетарская Революция и Право" за 1918 г.

В перечень „вопросов общегосударственного значения“, подлежащих ведению всероссийского с‘езда советов и ВЦИК, конституция включила в ст. 49 не только „принятие в состав РСФСР новых сочленов советской республики и признание выхода из российской федерации отдельных частей ее“ (п. „д“), но и „установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав РСФСР, а также разрешение споров между ними“ (п. „г“).

Достаточно сопоставить постановление январьской декларации о советской республике, как федерации советских национальных республик (ст. 2 и 8 декларации), с приведенными постановлениями ст. 11 и 49, чтобы убедиться в том, что последние имеют главным образом в виду суженные территориально пределы федерации и что характеристика автономных областных союзов относится лишь к об‘единениям, еще возникавшим на этой, подвластной советской власти территории.

Включая в свой состав такие автономные областные советы, РСФСР, возглавляемая „мощной всероссийской советской властью“, должна была мыслиться, как федерация централистического характера, создание которой регулировалось из центра.

Предметы ведения центральной власти были широко очерчены ст. 49. Ей предоставлено было общее руководство всей внешней и внутренней политикой (п. „б“). В частности, утверждение, изменение и дополнение конституции, (п. „а“), установление и изменение границ, а равно отчуждение частей территории республики или принадлежащих ей прав (п. „в“), общее административное разделение территории (п. „е“), сношение с иностранными государствами, об‘явление войны и заключение мира (п. „з“), заключение займов, таможенных и торговых договоров, а равно финансовых соглашений (п. „и“), установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей (п. „к“), утверждение бюджета (п. „л“), установление общегосударственных налогов и повинностей (п. „м“), установление и изменение системы мер, весов и денег (п. „ж“), установление основ организации вооруженных сил (п. „н“), общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство (п. „о“) и т. д.

Конституция наметила, в ст. 11 и 49, основные формы возникавшей „тесной“ федерации. Наполнить их содержанием предстояло в дальнейшем „всероссийской“ центральной власти [1]).

[1]) Еще до принятия конституции в марте 1918 г. были опубликованы нар. коммиссариатом по делам национальностей его планы строительства (СУ 30, 394). Имелся в виду план федерирования Советской России, создание татаро-башкирской республики, как „штата“ российской федерации, выработка соответствующих положений для татар Азербайджана, грузин, армян, киргиз, сартотекинцев; из обращения Наркомнаца в апреле 1918 г.

В ст. 22 конституция признала „равные права за гражданами, независимо от их расовой и национальной принадлежности“ и об‘явила „противоречащим основным законам республики какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия“. Но никаких конкретных постановлений в области национального и федерального строительства конституция не дала. Обстановка гражданской войны и неустойчивость политической карты вполне об‘ясняет этот пробел. В частности, в организации центральной власти РСФСР нет никаких начал федерализма. Что касается области федерального управления, то в совет народных комиссаров конституция включает комиссара по делам национальностей (ст. 43), не давая однако о соответствующем комиссариате никаких дальнейших указаний [1]).

После ноябрьской германской революции 1918 г. перед советской федерацией открылись новые возможности.

Декрет ВЦИК от 13 ноября 1918 г. (СУ 95, 947) призвал к союзу трудящиеся массы России, Лифляндии, Эстляндии, Польши, Литвы, Украины, Финляндии, Крыма и Кавказа. Ответом на этот призыв явилось образование советских правительств Украины — 29/XI-18 г., (сборник, стр. 109 — 111), Эстонии — 29/XI-18 г. (там же, стр. 132 — 134), Латвии — 17/XII-18 г. (там же, стр. 52—54), Литвы—22/XII-18 г. (там же, стр. 67 — 69) и Белоруссии — 1 января 1919 г. (там же, стр. 23 — 25).

Об‘единению советских республик России, Украины, Латвии, Литвы и Белоруссии не удалось окрепнуть в 1919 г., хотя 1 июня 1919 г. (СУ 21, 264) ВЦИК признал необходимым провести тесное об‘единение: 1) военной организации и военного командования, 2) СНХ, 3) жел.-дор. управления и хозяйства, 4) финансов и 5) комиссариатов труда названных государств.

Наступление Деникина и буржуазные оккупации и перевороты в Латвии, Литве и Белоруссии прервали летом 1919 г. процесс об‘единения советских республик [2]). Этот процесс за-

видно, что Наркомнац подготовлял автономию татаро-башкирской территории, киргизской территории, автономию туркестанского края. Но вследствие военных действий на восточном фронте татаро-башкирская сов. республика уступила место белому правительству Башкирии, и вообще разработка планов Наркомнаца замерла. (См. сборн. „Политика советской власти по национальному вопросу“, в дальнейшем именуемый „сборник“, стр. 8—9, 100 101).

[1]) Об организации центральных органов РСФСР см. Дурденевский. Сов. Нар. Ком. (Сов. Право 1922, № 1). Кишкин. Центральные органы РСФСР. (Сов. Право 1923, № 3).

[2]) О Советской Латвии см ст. Стучки, в журнале Ком. Интерн. 1919 г. № 3 „Пять месяцев советской Латвии“, о советской Белоруссии см. ст. Дурденевского (Сов. Право 1924 г. № 1). У него же о кратковременной литовско-белорусской республике (стр. 99—100). См. также Турук. Белорусское движение. 1921.

вершился лишь к концу 1922 г., идя одновременно по двум линиям—договоров РСФСР с независимыми республиками и автономного строительства в пределах РСФСР.

В собравшемся в декабре 1919 г. VII всероссийском с'езде Советов приняли участие представители двух автономных образований РСФСР—представители советского Туркестана и советской Башкирии (СУ 64, 580).

Советская Башкирская республика, создавшаяся в феврале 1919 г., на основании „соглашения" центральной советской власти с башкирским правительством, явилась первою из тех автономных республик, о которых говорит ст. 11 (а не ст. 2) конституции РСФСР. Отделом I соглашения Башреспублика характеризуется, как федеративная часть РСФСР, где власть организуется „на точном основании" конституции 10 июля 1918 г. (отд. VIII). В непосредственном ведении центральной власти остались железные дороги, заводы и рудники на территории Башкирии (отд. V), башкирская армия была подчинена общему командованию Красной Армии (отд. IX и X). Остальные отрасли были предоставлены башкирскому ревкому. При ВЦИК было установлено представительство Башреспублики (отд. XIV).

Провозглашенная в феврале 1919 г. Башреспублика окрепла, в связи с борьбой с Колчаком, лишь в августе 1919 г. и получила окончательную организацию 19 мая 1920 г. (СУ 45, 203 [1]). Создание Башкирской республики повлекло за собою создание по тому же типу и другой „части РСФСР"—автономной Татарской ССР 27 мая 1920 г. (СУ 51, 222).

В 1919 г. началась организация автономии киргизского края. Как и при организации Башкирии, был создан в июле 1919 г. киргизский ревком, получивший в управление территорию, имевшую быть окончательно установленной по соглашению с туркестанской республикой. В центре было установлено представительство от ревкома при ВЦИК (СУ 36, 354). Положение об автономной Киргизской ССР, как части РСФСР, было утверждено, по сложившемуся уже образцу, 26 августа 1920 г. (СУ 76, 359).

Большие затруднения вызвало оформление положения в РСФСР советского Туркестана. Разработка вопроса о взаимоотношении РСФСР и Туркестана началась уже в конце июля 1918 г., в связи с обсуждением проекта конституции Туркестанской республики [2]). При этом в основу взаимоотношения

[1]) Таблицу схемы управления в Башреспублике и позднейших автономных республиках см. у Дурденевского в Сов. Праве 1923 г. № 1, стр. 32. О значении „соглашения" см. мою названную статью, стр. 42. Исторический обзор развития советского федерализма см. кроме того в работах Магеровского: статье в Сов. Праве 1923 г. № 1 „СССР" и книге под тем же заглавием и в статье в сборнике „Основы Советского Права". 1927 г.

[2]) См. ст. Гойхбарга „О туркестанской конституции", журнал „Пролет. Рев. и Право" 1918 г. № 8—10. См. его же ст. в том же журнале за 1919 г.

центральной властью сразу же была положена ст. 11 конституции РСФСР. При обсуждении выработанных Туркестаном в мае 1918 г. предположений наиболее существенными пунктами разногласий явились предположения туркестанской делегации: 1) об особом туркестанском гражданстве и 2) о праве краевых органов „утверждать“ общефедеративные декреты. Последнее право, влекшее за собою и право „нуллификации“ [1]), не могло быть естественно предоставлено в федеративном государстве. Понятие туркестанского гражданства было признано также несвойственным положению Туркестана. Встретила также возражения формулировка туркестанской делегацией права „свободного выхода“ Туркестана из федерации. Наконец, не встретили в центре сочувствия и домогательства делегации признать за Туркестаном право заключать договоры с соседними государствами (на практике Туркестан заключал международные договоры — см. сборник договоров РСФСР вып. II, стр. 8).

На последующих туркестанских краевых с'ездах—в декабре 1918 г. и октябре 1919 г.—были приняты постановления, устанавливавшие подчинение федеральному управлению: 1) обороны и морского дела, 2) внешних сношений, 3) почты и телеграфа и 4) железных дорог. Окончательно взаимоотношения центра и Туркестана были установлены на основе проекта ЦК РКП (б) в 1919—20 гг. (материалы НКЮ, стр. 18—23), декрет об организации Туркестанской ССР, по установившемуся образцу, последовал лишь 11 апреля 1921 г. (СУ 32, 173). Правда, Туркестанская ССР не имеет предиката „автономная“, но ст. 1 декрета 11 апреля именует ТССР „автономною частью РСФСР [2]).

В 1921 г. установившийся тип автономной республики получил еще выражение в положениях о Дагестанской (СУ 5, 39), Горской (6, 41) и Крымской (69, 556) ССР. Последняя республика, подобно Туркестану, приняла конституцию, составленную по образцу конституции РСФСР. 27 апреля 1922 г. была образована—8-я по счету—Якутская ССР (СУ 30, 370).

Конец гражданской войны и подчинение юго-востока России советской власти повлекли за собою автономную организацию калмыцкого народа. К ноябрю 1920 г. было закончено, начатое еще в 1919 г., создание автономной области калмыцкого народа (СУ 92, 490). Такой тип автономного област-

№ 13—14. См. ст. без подписи автора „О правовых взаимоотношениях РСФСР и Туркестанской республики“. Материалы НКЮ вып. VII.

[1]) О нуллификации, гражданстве и праве международных сношений в федерации см. выше введение гл. II § 1.

[2]) До 11 апреля 1921 года были колебания. Так, в постановлении 3 марта 1921 г. (СУ 18,113) Туркестан отнесен к числу „братских“ республик, т.-е. договорных, наряду с Украиной, Белоруссией и Азербайджаном, а не к числу автономных. По поводу акта 11 апреля см. Архипов. Советские автономные области и республики, стр. 58.

ного союза, исполнительным органам которого присваиваются права губисполкома, получил уже применение по отношению к немецким колонистам Поволжья в 1918 г., а затем в июне 1920 г. к карелам олонецкой и архангельской губерний (о трудкоммуне немцев Поволжья СУ 79, 831, о Карельской трудкоммуне СУ 53, 232). Такую же организацию получили в 1920 г. чуваши (СУ 59, 267), вотяки (СУ 1921 г., 4, 30) и черемисы—мари (СУ 92, 489). В 1921 г. были образованы автономные области Коми—зырян (СУ 61, 438) и Кабарды (СУ 63, 457). Годом усиленного строительства автономных областей РСФСР явился 1922 г. Были образованы: 1) монголо-бурятская а. о. (СУ 6, 59), 2) об'единенная карачаево-черкесская (СУ 6, 63), 3) об'единенная кабардино-балкарская (СУ 11, 109) в отмену постановления 1921 г. о Кабарде, 4) ойратская (СУ 39, 450), 5) черкесская-адыгейская (СУ 47, 596) и 6) чеченская (СУ 80, 1009), что к концу 1922 г. составило всего 13 автономных областей [1]).

В связи с образованием автономных об'единений в 1920 г. реорганизуется народный комиссариат по делам национальностей в целях обеспечения братского сотрудничества национальностей и племен РСФСР (СУ 45, 202, см. также сборник по нац. вопросу, стр. 147—148).

Согласно новому устройству Наркомнаца каждая „национальность" в пределах РСФСР выделяет в Наркомнац из местных советов и с'ездов непосредственно или через свое автономное правительство, где оно существует, специальное представительство в составе 3 человек (ст. 1). Представительства национальностей ставятся во главе соответствующих национальных отделов Наркомнаца (ст. 2). В центре Наркомнаца ставится совет национальностей, включающий председателей национальных представительств (ст. 3 и 4). Помимо председателей национальных представительств, от народностей, живущих к о м п а к т н ы м и массами, в совет национальностей вводится председатель отдела национальных меньшинств, представляющего народности, вкрапленные в иные национальные большинства. Все мероприятия советской власти, имеющие исключительное отношение к национальностям на территории Советской России, должны быть обсуждены в совете национальностей, и с его заключением внесены через Наркомнац в Совнарком и ВЦИК (там же). Последующим декретом 4 ноября 1920 г. национальные представительства автономных республик и областей (находившиеся при ВЦИК) были переведены в Наркомнац и включены в состав совета национальностей (СУ

[1]) Об об'единенных областях см. ст. А р х и п о в а в журн. Власть Советов 1922 г. № 7—9. Монголо-бурятская область была образована в связи с образованием в пределах Дальне-Восточной республики области бурят-монгол (см. СУ ДВР 1920 г. № 7/23, ст. 174—175). Ср. Е р б а н о в. Строительство Красной Бурятии. 1925 г.

87, 438). В 1921 году, помимо нового положения о совете национальностей (СУ 49, 206), необходимо отметить учреждение федерального комитета по земельному делу (СУ 59, 390) при Наркомземе РСФСР [1]). В 1922 г. было издано новое положение о Наркомнаце (СУ 47, 600), учредившее при Наркомнаце федеральные комитеты по делам отдельных наркоматов, в том числе комитеты по земельному делу и по народному просвещению (отд. X). Новое положение поставило задачей Наркомнац обеспечение мирного строительства и братского сотрудничества всех национальностей и племен РСФСР, а также договорных братских союзных республик. В центре Наркомнаца попрежнему был поставлен совет национальностей, включающий представителей автономных национально-территориальных об'единений—республик и областей РСФСР (отд. IV). Федеральные комитеты также включали по общему правилу лишь представителей автономных об'единений. Участие договорных советских республик допускалось в них на основе специальных соглашений (отд. X).

Рядом с этим процессом оформления отношений РСФСР и республик, рассматривавшихся как „части" РСФСР, складывались отношения РСФСР с другими, возникшими на территории бывшей российской империи, *независимыми* советскими республиками.

В конце 1920 г., на 8 всероссийском с'езде советов был подписан союзный рабоче-крестьянский договор РСФСР с УССР—28 декабря 1920 г., а 16 января 1921 г.—такой же договор с ССР Белоруссии (СУ 1921 г. 1, 13, Изв. ВЦИК 1921 г. № 74, и сборник договоров вып. 1, 13—16). Эти договоры о военном и хозяйственном союзе договаривающихся сторон, составленные по одному образцу, предусматривают включение представителей как УССР, так и БССР в состав всероссийских с'ездов советов и ВЦИК „на основании постановления всероссийского с'езда советов" (ст. 6) и об'единение следующих комиссариатов РСФСР и этих республик: 1) военных и морских дел, 2) внешней торговли, 3) путей сообщения, 4) почт и телеграфа, 5) СНХ, 6) финансов и 7) труда. На 8 с'езде, в связи с договором с Украиной, было постановлено, что на с'езде советов каждая из заключивших договор сторон вправе потребовать, чтобы по необ'единенным наркоматам другая сторона имела лишь совещательный голос (стеногр. отч. с'езда стр. 283). Этим подчеркивалось, что решающий голос предоставляется всероссийскому с'езду—федеральному органу РСФСР и Украины—лишь в вопросах об'-

[1]) См. Советское Право 1922 г. № 1. ст. С. К. „Обзор правовой деятельности органов РСФСР в области национальной и автономно-федеративной за 1921 год".

единенных комиссариатов. Федеральное право создавалось лишь в этих пределах [1]).

Оба этих договора с Украиной и Белоруссией подчеркивали международно-правовую независимость вступавших в соглашение с РСФСР республик. Эта независимость получила выражение и в изданных на Украине и в Белоруссии актах о порядке опубликования и порядке „регистрации" актов центральной власти [2]).

В развитие договора с Белоруссией были заключены соглашения по земельным вопросам 2 января 1922 г. (сборн. дог. 3, 16—17) и по финансовым вопросам 26 июля 1921 г. (сборн. дог. вып. 2, стр. 5—6 [3]). Что касается Украины, то соглашений, состоявшихся в развитие союзного договора, не опубликовано потому, быть может, что они не получили должного оформления [4]).

Договор РСФСР с одним из закавказских государств— Азербайджанской ССР, возникшей в апреле 1920 г., был заключен еще 30 сент. 1920 г. Этот „тесный военный и финансово-экономический" союз наметил (сб. дог. вып. 1, стр. 1—12) об'единение: 1) военной организации и военного командования, 2) органов, ведающих народным хозяйством и внешней торговлей, 3) органов снабжения, 4) жел.-дор. и водного транспорта и почтово-телеграфного ведомства и 5) финансов. Договор сопровождался соглашениями: 1) об об'единении продовольственной политики, 2) об управлении почтой, телеграфом, телефоном и радио-телеграфом, 3) по финансовым вопросам, 4) по вопросам внешней торговли и 5) о проведении единой экономической политики. Соглашение об управлении железнодорожными и водными путями сообщения АССР состоялось еще ранее, 20 августа 1920 г. (СУ 76, 360), но почему-то оказалось не включенным в число соглашений, приложенных к договору.

В то время как договоры с Украиной и Белоруссией определенно провозгласили независимость последних, договор с Азербайджаном не включил такого признания, что, конечно, не может привести к выводу a contrario [5]).

Признание независимости другой закавказской советской республики — Армении — последовало 2 декабря 1920 г.

[1]) Всеукраинский ревком в 1920 г. ввел в действие на Украине по об'единенным комиссариатам все декреты РСФСР. См. Магеровский, Сов. Право, 1923 г., № 1, стр. 13, отд. изд., стр. 21.

[2]) Об этой практике регистрации актов РСФСР (не имевших силы на территории независимых республик без этой регистрации) см. СУ Укр. 1921 г., 1, 22; 3, 81 и 23, 652, СУ Белоруссии 1922 г., 1, 1.

[3]) См. об этом финансовом и нижеупоминаемых соглашениях часть 3, гл. 1.

[4]) См. напр. в СУ 1922 г., 41, 486 соглашение о погашении облигаций хлебного займа. В СУ можно найти соглашения РСФСР с Украиной и до заключения союзного договора—см. 1920 г., 57, 254 и 1921 г., 4—5, 26 и 86, 428.

[5]) В декрете ВЦИК 20 января 1921 г. о Дагестанской ССР (СУ 5, 39) говорится о независимой АССР.

(сборн. дог., вып. 3, стр. 14—15). Союзного договора с Арменией не удалось выработать, при самом признании независимости была установлена необходимость военного союза (п. 7), а впоследствии было заключено лишь временное соглашение по финансовым вопросам, 30 сентября 1921 г. (сбор. дог., вып. 2, стр. 3—4).

После падения демократической республики Грузии 21 мая 1921 г. был заключен союзный рабоче-крестьянский договор с ССР Грузии (Сборн. дог., вып. 3, стр. 18 — 19), признавший независимость Советской Грузии и наметивший: 1) вхождение представителей ССРГ в состав всероссийских с'ездов советов и ВЦИК, причем порядок посылки таковых представителей должен быть представлен на утверждение всероссийского с'езда советов (ст. 4) и 2) об'единение военной организации и военного командования, а также тех хозяйственных органов, относительно которых подобное об'единение будет установлено дополнительным соглашением. В дополнение к договору было заключено тогда же (сборн. дог., вып. 3, стр. 20 — 22) лишь соглашение по финансовым вопросам.

Представители Азербайджана, Армении и Грузии приняли участие—первых двух государств в VIII всероссийском с'езде с совещательным голосом (стеногр. отч. с'езда, стр. 252), а всех трех—в IX с'езде, причем им было предоставлено войти и в состав ВЦИК (стеногр. отч. IX с'езда, стр. 186 и 258). Следует здесь отметить, что в процессе внутреннего строительства Азербайджана и Грузии создались образования в их пределах. В Грузии—договорная республика Абхазия и автономная республика Аджария и автономная область Южной Осетии. Что касается Азербайджана, то заключенный 18 марта 1921 г. договор РСФСР с Турцией поставил под покровительство (протекторат) Азербайджана автономную территорию Нахичеванской области (ст. 3 дог., сборн. дог. вып. 2, стр. 73). Так же в Карсском договоре 13 октября 1921 г. закавказских республик и Турции — ст. 5, сборн. дог. вып. 3, стр. 51).

8 августа 1921 г. и 14 января 1922 г. был подписан представителями РСФСР и трех закавказских республик протокол о порядке управления железными дорогами Закавказья (сборн. дог., 3, стр. 9—11).

Параллельно с этим процессом об'единения отраслей управления РСФСР и закавказских республик шло сближение этих последних. 12 марта 1922 г. был подписан союзный договор Федеративного Союза ССР Закавказья, а 13 декабря 1922 г. принята конституция Закавказской СФСР. В создании этой федерации большую роль сыграл ЦК РКП (б) (см. стеногр. отч. XII с'езда РКП (б) стр. 184, 448 [1]).

[1]) Процесс образования закавказской федерации излагается у Магеровского, СССР, стр. 54 — 57 и стр. 144 — 159. См. также ст. Архипова в Сов. Праве 1923 № 2 стр. 75—85.

Федеративный Союз ССР Закавказья заключил в 1922 г. два соглашения с РСФСР — 24 мая 1922 г. об об'единении управления почтой, телеграфом и телефоном и радио-телеграфом (сборн. дог. вып. 3, ст. 12—13) и 8 июля 1922 г. по финансовым взаимоотношениям (сборн., дог. вып. 4, ст. 5—8).

РСФСР были заключены кроме того союзные договоры с независимыми народными, несоциалистическими советскими республиками, возникшими в 1920 году — 13 сентября 1920 г. с Хорезмийской советской народной республикой (сборн. дог., вып. 1 стр. 17 — 26) и 4 марта 1921 г. с Бухарской сов. нар. республикой (сборн. дог., вып. 2, стр. 7 — 11). Союзные договоры с Хорезмом и Бухарой предусматривали заключение особых соглашений военно-политического и экономического (торгового), а также соглашений об условиях пользования военными сооружениями, путями сообщения, телеграфом и другими средствами связи. Экономическое соглашение с Бухарой, заключенное тогда же (сборн. дог. 2, стр. 13 — 14), предусматривало уничтожение внутренних таможенных границ и установление единой таможенной области (ст. 6). В 1922 г. предполагавшееся слияние Бухары и Хорезма с РСФСР в одну таможенную область осуществилось в экономических соглашениях их с РСФСР—19 августа (сборн. дог. вып. 4, стр. 9—10) и 29 июня 1922 г. (сборн. 4, стр. 13—14 [1]).

Происходившая перекройка политической карты и расширение федерации РСФСР отражается в декретах 1922 г. в том, что в них ставится и разрешается вопрос о пространстве их действия. Это вызывалось тем, что при возложении общесоюзных функций на центральные российские органы и при об'единении ряда отраслей управления, в центре не было произведено разграничения органов союзных и органов российских, а также не был обособлен личный их состав. Естественно, что вопрос о пространстве действия должен был при таких условиях ставиться в любом мероприятии.

Что касается вопроса о том, какие российские органы могли распространять действие декретов на всю территорию советской федерации, то такими органами признавались лишь всероссийский с'езд, ВЦИК и его президиум, но не Совнар-

[1]) Хива и Бухара, как известно, состояли с 1868 и 1873 г. под протекторатом бывш. российской империи. Третье государство, состоявшее с 1912 г. под протекторатом России—Монголия, заключило с РСФСР лишь договор об установлении дружественных сношений 5 ноября 1921 г. (Сборн. дог. вып. 2, стр. 29 — 31) и по настоящее время не связано с советским государством в государственно-правовом отношении. Однако, во внутреннем строительстве монгольской республики сказываются заимствования из опыта советской системы управления (прежде всего опыта советского автономного монголо-бурятского образования). См. Дурденевский и Лудшувейт. Конституции Востока 1926 г. Под совместным протекторатом СССР и монгольской республики с 1924 г. состоит народная республика Танну-Тува (Урянхай).

ком и не СТО (см. Котляревский, СССР и союзные республики, стр. 7—8).

В частности, большинство декретов, ставивших вопрос о пространстве их действия, относилось к предметам ведомства финансов. Эти декреты распространялись „на всю территорию РСФСР и всех союзных с ней советских республик“ (см. десятки соответствующих актов в СУ 1922 г.). Уже в 1922 г. по отношению ко всем договорным республикам воплощается в жизнь единство основных начал финансовой политики (СУ 30, 363 и 364).

Несмотря на принципиальную независимость законодательства в независимых республиках, все декреты РСФСР, распространяемые центральной властью на договорные республики, регистрируются, „подтверждаются“ в последних. Громадное большинство остальных декретов в этих независимых республиках издается „во исполнение“, „на основании“, „в соответствии“ (secundum), „в развитие“ (intra) декретов РСФСР. Наблюдается в собрании узаконений Украины и Белоруссии и „скрытое“ распространение декретов РСФСР в виде параллельного, совпадающего по содержанию, законодательства (таковы, напр., издаваемые союзными республиками кодексы).

2. ОБРАЗОВАНИЕ СССР И ЕГО ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ

Сеть отдельных союзных договоров и соглашений, заключенных РСФСР с независимыми советскими республиками, возникшими на территории бывшей России, привела к созданию советского союза в самом конце 1922 г.

Несомненно, что толчком к этому явилась та сложная политическая обстановка начала 1922 г., когда союзным советским республикам необходимо было выступить перед враждебною коалицией европейских держав, собравшихся на Генуэзскую конференцию.

22 февраля 1922 г. представители восьми советских республик—РСФСР, Украины, Белоруссии, Азербайджана, Армении и Грузии (6 социалистических республик) и Бухары и Хивы (2 народные несоциалистические республики), вместе с выступившею единым фронтом Дальневосточной (народной, не советской) республикой, заключили соглашение о посылке в Геную единой делегации от всех 9 „союзных и братских республик“ (Сборн дог. вып. 3, стр. 1—3).

Работа по созданию советского союза шла в течение всего 1922 года. Президиум ЦИК Белоруссии еще летом 1922 г. создал специальную комиссию по этому вопросу (см. Трайнин. СССР, стр. 53). На третьей сессии ВУЦИК шестого созыва в октябре 1922 г. состоялось соответствующее постановление Украины (см. СУ Украины 1922 г. № 45).

Рядом с работами комиссий шла дискуссия в среде строителей советского государства. В то время, как председатель правительства Дальневосточной народной республики Кобозев высказывался за то, чтоб РСФСР, откинув букву „Ф", стала единым государством (в известной телеграмме Ленину от 2/XI—22 г. Изв. ВЦИК № 248), представители Украины и Белоруссии считали необходимым юридически оформить федерацию (см. анкету Изв. ВЦИК о создании СССР, начиная с № 257 1922 г.).

Точка зрения Кобозева восторжествовала на Дальнем Востоке, и по постановлению народного собрания 14 ноября 1922 г. ДВР слилась с РСФСР. Представители Дальнего Востока уже участвовали в X всероссийском с'езде.

Но в пределах всего советского государства укрепилось сознание необходимости итти по пути к советской федерации. За ее образование высказался наконец и пленум ЦК РКП (б) (см. стен. отч. XII с'езда РКП (б) стр. 156).

В декабре 1922 г. за необходимость создания союза советских республик и образования новых союзных органов высказались с'езды всех отдельных независимых республик.

13 декабря 1922 г. в этом смысле высказался с'езд только что слагавшейся Закавказской СФСР (текст постановления у Трайнина, наз. с. стр. 79). За необходимость оформления союза высказались и всеукраинский VII с'езд (13 декабря 1922 г., см. стен. отч. стр. 61—70, текст декларации см. также у Трайнина, стр. 76—77; Палиенко, наз. с., стр. 50) и IV всебелорусский с'езд—18/XII—22 г. (текст см. у Трайнина стр. 78—79).

Перед РСФСР, игравшей к этому времени роль общефедеративного об'единения, вопрос встал 26/XII—22 г. на ее X с'езде, включившем в свой состав и представителей других союзных республик.

Подробный доклад о СССР был сделан на с'езде Наркомнац Сталиным (стеногр. отч. стр. 184—189). В своем докладе он указал, что президиум ВЦИК, подобно органам других республик, высказался за своевременность об'единения.

Переходя к территориальным пределам такого об'единения, Сталин отметил, что в него должны войти РСФСР и ЗСФСР, как „целостные федеральные образования", и Украина и Белоруссия—всего четыре республики. Хорезм и Бухара остались за пределами об'единения, как республики народные, несоциалистические [1]).

Обращаясь собственно к структуре нового об'единения, Сталин указал предпочтительность об'единения четырех рес-

[1]) Эти две последние республики, как известно, преобразовались в социалистические республики лишь позднее—Хорезм в октябре 1923 года и Бухара—в сентябре 1924 года. В СССР эти республики вошли в 1925 г. (см. ниже).

публик, из которых две являются в свою очередь федерациями, перед об'единением, суб'ектами которого являлись бы и составные части РСФСР, т.-е. ее автономные республики (но не области), и части ЗСФСР, т.-е. Азербайджан, Армения и Грузия и автономные республики в их составе, и кроме того РСФСР, за из'ятием автономных республик, т. е. собственно Великороссия. Такое решение потребовало бы образования специального Великорусского ЦИК и Совнаркома, что „повело бы к большой организационной перетряске, совершенно ненужной теперь и вредной и что не требуется ни в какой мере ни внутренней ни внешней обстановкой". С другой стороны, такое об'единение являлось бы в свою очередь и „раз'единением уже существующих федеральных образований", опрокидывало бы „вверх дном... революционный процесс об'единения".

Выступившие на с'езде представители Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Армении выявили в своих речах волю их республик к об'единению. Не малое внимание было уделено названию государства. Тогда как Червяков (Белоруссия) высказался за „союз республик Европы и Азии", Фрунзе (Украина) выяснил мотивы — надежда на мировые пределы Республики, по которым Всеукраинский С'езд высказался за устранение всех прежних собственных национальных имен, за название „Союз Советских Социалистических Республик".

Принятая X с'ездом 27 декабря 1922 г. резолюция (стеногр. отч. стр. 199. Су, 1923 г., 28, 325) признала своевременным об'единение РСФСР с тремя другими республиками в Союз Советских Социалистических Республик (п. 1), кладя в основу об'единения принцип добровольности и равноправия республик с сохранением за каждой из них права свободного выхода из Союза (п. 2). Особой делегации было поручено выработать совместно с делегатами других республик проект декларации об образовани Союза и союзный договор. Проект договора предписывалось представить на одобрение президиума ВЦИК (п. 5). На основе одобренных ВЦИК'ом условий об'единенная делегация уполномачивалась заключить договор (п. 6) и представить его на утверждение I союзного с'езда (п. 7).

29 декабря 1922 г. состоялась конференция полномочных делегаций 4 республик. В состав президиума конференции вошли четыре члена по одному от каждой из республик, председателем был избран Калинин (РСФСР). Выработанные на основе украинского проекта[1]) проекты декларации и договора были рассмотрены предварительно в отдельных деле-

[1]) См. Рейснер, СССР, ст. в жур. Власть Советов 1923 г. № 1—2. Текст украинского проекта из 16 статей см. стр. 64—65 стеногр. отчета VII Всеукраинского С'езда.

гациях и затем главами делегаций и предложены на рассмотрение конференции. Конференция утвердила эти проекты и подписала их 30 декабря (утром). Открытие с'езда было поручено старейшему по возрасту члену делегации РСФСР (Изв. ВЦИК 30/XII № 297).

На открывшемся 30/XII первом всесоюзном с'езде после доклада Сталина были приняты внесенные Сталиным декларация и договор об образовании Союза и предложение Фрунзе о порядке утверждения и введения в действие заключенного договора. Договор этот был утвержден с'ездом „в основном" (п. 1) и передан на дополнительное рассмотрение ЦИК союзных республик с тем, чтобы их отзывы были представлены Союзному ЦИК'у к ближайшей его сессии (п. 2). На этой сессии он должен был утвердить текст договора и немедленно ввести его в действие. (п. 3). Окончательное утверждение должно было состояться на II с'езде (п. 4).

Первая из 26 статей договора определяла в п.п. „а—ц" компетенцию Союза в лице его верховных органов. Перечень ст. 1 договора гораздо осторожнее, чем перечень ст. 49 конституции РСФСР, характеризует права центральной власти. В перечне ст. 1-й договора не возлагается на центральную власть также общее руководство внутренней политикой, как это делает п. „б" ст. 49 конституции РСФСР. Определяя компетенцию Союза, договор предоставляет ему лишь установление „основ", „основных законов", „общих начал", „общих мер" и т. д.

По отношению к отдельным республикам, входящим в Союз, ст. 1-я договора относит к ведению Союза „заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик" (п. „в"). Достаточно первого сравнения этого пункта ст. 1-й с п. „д" ст. 49 конституции РСФСР (см. выше), чтобы убедиться, что ведению Союза не подлежит даже признание выхода из федерации отдельных ее частей. Как гласит ст. 26 союзного договора, за каждой из республик сохраняется право свободного выхода из Союза. Не только редакционные изменения, внесенные в п. „в" ст. 1-й договора сравнительно с п. „д" ст. 49-й, но и самое место ст. 26 в союзном договоре, последней статьи, помещенной после ст. 25-й, предоставляющей „исключительному ведению с'езда советов СССР утверждение изменений и дополнений союзного договора", ясно подчеркивают желание составителей договора поставить вне всякого сомнения право свободного выхода из Союза, желание как бы вынести это право за скобки договора, из'ять из ведения с'езда Союза.

Вместе с тем перечень ст. 1 договора значительно превосходит таковой же перечень ст. 49 конституции РСФСР своею подробностью. Он упоминает, в частности, установление основ внешней и внутренней торговли (п. „ж"), регулирование транс-

портного и почтово-телеграфного дела (п. „и“), заключение внешних государственных займов (п. „д“) и концессионных договоров (п. „з“), установление общих начал землеустройства и землепользования (п. „м“), общее союзное законодательство о переселении (п. „н“), установление основных законов о труде (п. „п“), установление общих начал народного просвещения (п. „р“), общих мер в области охраны народного здравия (п. „с“) и т. д. [1]).

Ст. 2—10 договора посвящены верховным и высшим органам СССР. Верховным органом по ст. 2-й договора является союзный с‘езд, а в периоды между с‘ездами ЦИК СССР. Очередные с‘езды Союза созываются союзным ЦИК‘ом один раз в год, чрезвычайные с‘езды также, по требованию не менее двух союзных республик (ст. 5). ЦИК избирается с‘ездом из представителей союзных республик пропорционально населению каждой (ст. 6). Очередные сессии ЦИК Союза созываются три раза в год [2]), чрезвычайные—по постановлению президиума ЦИК Союза или по требованию Совнаркома Союза [3]), или ЦИК одной из союзных республик (ст. 7). ЦИК Союза избирает президиум, являющийся высшим органом в периоды между сессиями ЦИК (ст. 9). Президиум состоит из 19 членов, из которых ЦИК избирает 4 председателей по числу союзных республик (ст. 10).

С‘езды советов и сессии ЦИК созываются в столицах союзных республик в порядке, устанавливаемом президиумом ЦИК (ст. 8 [4]); впрочем столицею СССР является Москва (ст. 23).

Исполнительным органом ЦИК Союза является Совнарком, избираемый ЦИК на срок полномочий последнего в составе председателя совнаркома, заместителя и десяти народных комиссаров, стоящих во главе пяти централизованных, существующих только в центре комиссариатов — 1) Наркомвоен, 2) НКИД, 3) НК Внешторг, 4) НКПС, 5) НКПиТ и пяти директивных,—существующих и в центре и в союзных республиках—1) финансов, 2) продовольствия, 3) СНХ, 4) труда и 5) РКИ (ст. 11-я).

При ЦИК СССР был образован Верховный суд с функциями верховного судебного контроля, а при Совнаркоме Союза—ОГПУ, председатель коего входит в Совнарком с правом совещательного голоса (ст. 12).

Ст. ст. 13—17 договора, говоря о декретах и постановлениях союзных органов, устанавливают, в применении к декре-

[1]) О пункте „л“ ст. 1 см. ниже часть III, гл. 2.

[2]) За последние годы сессии собираются реже.

[3]) Этого права Совнаркому Союза не предоставлено в редакции конституции 6/VII 23 г. (ст. 21).

[4]) Эта статья не вошла в редакцию 6/VII—23 г. (см. ниже), хотя на практике сессии ЦИК‘а заседали не только в Москве, но и, напр., в Тифлисе.

там и постановлениям Совнаркома, что последние обязательны для всех союзных республик и приводятся в исполнение непосредственно по всей территории Союза (ст. 13). (Правило это в конституции 6 VII—23 г. получило более широкий об'ем). ЦИК'и союзных республик опротестовывают декреты Совнаркома в президиум ЦИК, не приостанавливая их исполнения (ст. 15). Распоряжения народных комиссаров Союза могут быть приостанавливаемы ЦИК'ами или президиумами ЦИК союзных республик, однако лишь в исключительных случаях, при явном несоответствии данного распоряжения с постановлением Совнаркома или ЦИК Союза. О приостановлении распоряжения ЦИК или президиум ЦИК'а союзной республики немедленно сообщает Совнаркому Союза и соответствующему наркомиссару Союза (ст. 17). Право отмены постановлений и распоряжений Совнаркома Союза предоставляется лишь ЦИК Союза и его президиуму. Распоряжения отдельных наркомов Союза могут быть отменены также и Совнаркомом Союза (ст. 16). Что касается отмены постановлений с'ездов, ЦИК'ов и совнаркомов союзных республик, то это право также предоставляется „Союзу" (не уточняя, каким именно органам), поскольку такие постановления нарушают союзный договор (ст. 1, п. „ц").

Ст. ст. 18 и 19 договора говорят о составе Совнаркома союзных республик. В него входят: председатель Совнаркома, 5 народных комиссаров, стоящих во главе директивных комиссариатов (см. ст. 19), 5 уполномоченных, с правом совещательного голоса, централизованных наркоматов Союза и наконец 7 народных комиссаров самостоятельных комиссариатов, имеющихся лишь в республиках, но не в Союзе: 1) внутренних дел, 2) юстиции, 3) просвещения, 4) земледелия, 5) социального обеспечения, 6) здравоохранения и 7) по национальным делам.

Последние статьи договора (не касаясь ст. 20—о ней см. ниже, ч. II, гл. 2) устанавливают единое союзное гражданство (ст. 21), наличие у Союза своего флага, герба и государственной печати (ст. 22) и обязанность союзных республик внести в соответствии с договором изменения в свои конституции (ст. 24).

В избранный на с'езде ЦИК Союза первого созыва вошли всего 371 человек, в том числе от РСФСР — 270 членов, от УССР—68, от ЗСФСР—26 и от БССР—7. На состоявшейся тогда же 30 декабря 1922 г. 1-й сессии ЦИК (см. стеногр. отчет) был избран президиум ЦИК из 19 членов.

Работа по законодательству и управлению после I всесоюзного с'езда советов не перешла сразу к вновь образованным союзным органам. Так как договор о создании Союза, согласно принятой резолюции Фрунзе, не был введен в действие до II сессии ЦИК'а, то на I сессии союзного ЦИК'а было принято постановление о том, что до созыва этой

II сессии за ВЦИК и его президиумом сохраняются по отношению к независимым республикам те права, которыми он обладает на основании отдельных соглашений (см. стеногр. отч. I сессии, см. также стеногр. отч. XII с'езда РКП (б) стр. 537—538 [1]).

Президиуму ЦИК СССР пришлось в 1923 г. произвести подробную разработку кратких постановлений договора 30/XII. До II сессии ЦИК в июле 1923 г. к этому и свелась работа союзного президиума. Уже 10 января 1923 г. им была для этой цели образована комиссия из 13 человек, с участием представителей союзных республик (см. стеногр. отчет II сессии ЦИК СССР первого созыва, стр. 11). В июне 1923 г. была созвана расширенная комиссия из 25 человек (14 чел. от РСФСР, из них 5 от автономных национальных республик, а 9—как выразители центра, т. е. русских интересов РСФСР, 5 от УССР и от ЗСФСР и ССРБ по 3 человека). Комиссия заседала с 8 до 16 июня, ею были рассмотрены 3 проекта конституции Союза, выработанные РСФСР, Украиной и Белоруссией и поправки Закавказской федерации к проекту РСФСР. Выработанный этой комиссией проект был одобрен также комиссией из 13 человек ЦК РКП (б), куда вошли представители по партийной линии от всех союзных республик (стеногр. отч. II сессии ЦИК Союза I созыва, стр. 12-13).

Решающее влияние на разработку договора 30 декабря 1922 г. оказало обсуждение его на XII с'езде РКП (б) в апреле 1923 г. Уже в феврале месяце пленум ЦК РКП (б) встал на точку зрения необходимости образовать в составе ЦИК Союза особую „вторую палату“ для представительства входящих в Союз национальностей (стеногр. отч. XII с'езда, стр. 444). Эта же точка зрения встретила полное одобрение XII с'езда РКП (б). Те разногласия, которые на нем возникли, касались лишь вопроса о конструкции второй палаты.

В секции с'езда по национальному вопросу была принята по вопросу о двупалатной системе формулировка Сталина, согласно которой во второй палате представляются все без исключения национальные республики и национальные области на началах равенства. Раковский возражал против этой формулировки, указывая, что во 2-ю палату должны войти не национальности, а государственные об'единения, т.-е. всего 4 об'единяющиеся республики. Смысл двупалатной системы в том, чтобы она дала гарантии для отдельных республик. При представительстве же во 2-й палате всех национальных республик и областей, т.-е. всех национальностей с равным числом голосов, в этой палате закрепляется большинство

[1]) В связи с сохранением полномочий за президиумом ВЦИК см. в Собрании Узаконений РСФСР за 1923 г. в № 2—62 ряд отмеченных выше актов „союзного действия“.

голосов РСФСР, об'единяющей и „центральный район" и автономные республики и области. Не отстаивая для Украины одинакового числа голосов с РСФСР, Раковский внес поправку, направленную к ограничению числа голосов РСФСР, чтобы „ни одно из гособ'единений, входящих во 2-ю палату", не могло иметь „больше $^2/_5$ всех голосов" (стеногр. отч. XII с'езда, стр. 603—605 [1]).

После возражения Сталина, указывавшего, что вторая палата должна быть построена на началах равенства всех национальностей (не следуя образцу германской федерации, где равенства нет), с'езд отклонил поправку Раковского (стеногр. отч. XII с'езда, стр. 605—606).

Второй вопрос, вызвавший разногласие, но не голосовавшийся ни на пленуме с'езда, ни в секции, за снятием соответствующих поправок, это — вопрос о том, должны ли входить в СССР Российская и Закавказская федерации, как целостные образования или их составные части должны войти в Союз самостоятельно. В этом отношении громадное большинство высказалось в смысле сохранения постановлений договора 30 декабря 1922 г. (стеногр. отчет с'езда, стр. 599; см. также стр. 156, 157, 184, 185, 448—451, 458—459 и 526—527; спор сосредоточивался главным образом вокруг республик Закавказья).

В своих выступлениях на с'езде (стеногр. отч., стр. 439—454 и 596—599), в связи с обсуждением договора 30 декабря 1922 г. и национального вопроса во всей его ширине—„национальных моментов в партийном и государственном строительстве",— Сталин, связывая национальный вопрос со структурою СССР, затронул, сверх отмеченных основ структуры, более частные вопросы—о необходимости „реального участия" представителей отдельных республик в исполнительных органах Союза (напр., в коллегиях наркомата). Что касается сущности национального вопроса, то Сталин отметил, что она заключается „в смычке великорусского пролетариата с инонациональным крестьянством", и подчеркнул необходимость при проведении национальной политики учитывать „тяжелые резервы Востока" (наоборот, Раковский привлекал ввимание с'езда к национальному вопросу на Западе, стр. 602—603). Вместе с тем Сталин напомнил, что нельзя „из за национального вопроса проглядеть вопрос социальный, рабочий вопрос; что политической основой пролетарской диктатуры являются центральные районы — промышленные, а не окраины, которые представляют крестьянские страны; что кроме права народов на самоопределение есть еще право рабочего на укрепление

[1]) Со взглядами Раковского можно ознакомиться подробнее по его брошюре: СССР. Госиздат Украины. 1923 г., а также по статье „Отношения между советскими республиками". Журнал Комм. Интернационал, 1920 г. № 12.

своей власти, и этому последнему праву подчинено право на самоопределение".

По докладу Сталина с'ездом была вынесена обширная (стеногр. отч., стр. 642—650) резолюция [1]).

Выработанный в июне 1923 г. проект комиссии президиума Союзного ЦИК был одобрен ЦИК'ами союзных республик Закавказья (28/VI—Изв. ВЦИК № 140), Украины (2/VII—постан. 3 сессии ВУЦИК VII созыва, СУ Укр. 45, 566), РСФСР (3/VII — пост. 2 сессии ВЦИК X созыва, — стеногр. отчет, стр. 128—136) и Белоруссии (26 июля, Собр. Уз. БССР 1923 г. № 13—14, 114 [2]).

Наконец, вопрос об утверждении переработанного договора 30/XII—22 г. стал перед ЦИК СССР, собравшимся на вторую сессию 6 июля 1923 г.

После доклада Енукидзе и краткого постатейного рассмотрения, союзный ЦИК постановил „утвердить и немедленно ввести в действие" декларацию об образовании Союза и переработанный договор, об'единив их под названием основного закона (конституции) СССР. Вместе с тем было постановлено внести текст этого закона на окончательное утверждение второго с'езда советов Союза (стеногр. отч., стр. 16).

Изменений в принятую 30/XII—22 г. декларацию об образовании Союза внесено не было. Но самый договор подвергся существенной переработке, заключая в новой редакции 72 статьи вместо 26.

Особенной переработке подверглась ст. 1 договора, устанавливающая компетенцию Союза. К его ведению отнесено не только представительство Союза в международных отношениях, как значилось в договоре 30/XII—22 г., но и ведение

[1]) Национальный вопрос неоднократно разрабатывался партией. См. стеногр. отчет VIII с'езда РКП(б) 1919 г. и выработанную с'ездом программу РПК(б). В прениях при участии Ленина дебатировался вопрос о том, необходимо ли говорить о самоопределении нации, либо лишь о самоопределении трудящихся. Речи Ленина, стр. 45—48, 91—92. См. также стеногр. отчет X с'езда 1921 г., речь Сталина, стр. 77 и след. и резолюцию по национальному вопросу, стр. 94—99. Стеногр. отчет XI с'езда, речь Скрыпника, стр. 64—66.

На XII с'езде вопрос подвергся особенно подробному обсуждению Поднятый на этом с'езде вопрос о переименовании РКП в КП СССР завершился уже на XIV с'езде (дек. 1925 г.), см. доклад Андреева о переименовании партии в ВКП(б) и уставе партии.

Директивы по националън. вопросу были даны еще II конгрессом Коминтерна. (Тезисы по нац. и колониальному вопросам, написанные Лениным). Корнями своими эти директивы уходят в ряд произведений Ленина (см. выше введение, гл. I). См. также прения на V конгрессе Коминтерна.

[2]) Еще в июне состоялось соответствующее постановление президиума Белорусского ЦИК. Сессия Белор. ЦИК собралась лишь в конце июля. Точно также в июне проект получил одобрение Азербайджанского, Грузинского и Армянского ЦИК.

всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами (п. „а“) [1]).

К ведению Союза отнесено и „разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками“, „урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками“ (п.п. „б“ и „ш“ ст. 1). Впрочем для изменения территории союзной республики требуется согласие заинтересованной республики (см. ниже). Поэтому п. „б“ говорит об „урегулировании“, а не о разрешении вопроса о границах (стеногр. отчет 2 сессии ВЦИК X созыва, стр. 4—5 и 7).

В длинном перечне ст. 1 конституции нужно отметить еще следующие изменения, внесенные в редакцию договора 30/XII—22 г.: 1) Союзу предоставлено заключать не только внешние, но и внутренние займы и „разрешать“ такие займы союзных республик (п. „д“), 2) уточнены полномочия Союза по руководству внешней торговлей (п. „ж“), транспортным и почтово-телеграфным делом (п. „и“) и вооруженными силами Союза (п. „к“) [2]).

Второю статьей в договоре (в гл. I—о предметах ведения верховных органов Союза) помещена в новой редакции договора ст. 25 договора 30/XII—22 г. Но, следуя конституции РСФСР 1918 г. (ст. 51), ст. 2 относит к исключительному ведению с'езда лишь „утверждение и изменение“ (о дополне-

[1]) Таким образом, государства, вошедшие в Союз, лишились своей международно-правовой дееспособности. Только Союз ведет сношения и заключает договоры, но Союз может выступать в международной сфере не только от имени союза в целом, но и от имени каждой из 4 составляющих его республик (см. стеногр. отч. II сессии ВЦИК X созыва, стр. 4). В связи с этим ст. 1, в п.п. „д“ и „з“, предусматривает заключение внешних займов и концессионных договоров „от имени союзных республик“ (там-же, стр. 5—6). Другими словами, международно-правовая правоспособность сохраняется за каждою из входящих в Союз республик. Так же комментировал ст. 1 конституции Чичерин при обсуждении на 3-й сессии ЦИК СССР 1-го созыва вопроса о ратификации соглашения с Финляндией о плавании на Неве. См. стенограф. отчет, стр. 68—70. За союзными республиками сохраняется также право заключать между собою договоры и соглашения в пределах союзной конституции. Ср. Коровин „Международное право переходного времени“. При центральной власти союзные республики содержат особые представительства. О заключении и ратификации международных договоров см. последовавшие в развитие п.п. „а“ и „е“ ст. 1 конституции постановления ЦИК СССР 1-й сессии 3-го созыва, 21 мая 1925 г. (СЗ 35, 257 и 258). См. Дурденевский „Международные договоры в конституционном праве СССР“. Сов. Право 1925 г. № 4. См. также СЗ 1925, 68, 503, СЗ 1927, 40, 393.

[2]) Компетенции союзных органов СССР посвящена специальная работа проф. С. А. Котляревского. СССР и союзные республики. См. также ст. Раевича и Карасс в Сов. Праве 1924 г. № 1. См. также ст. П. И. Алексеева, Союз Республик. Записки Саратовского Университета, т. I, вып. 4. А. А. Алексеев. Конституция СССР. 1924. Понтович О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства. Право и Жизнь 1927 № 5.

ний — см. выше — в новой редакции не говорится) „основных начал“ конституции [1]).

Глава II (ст. 3—7) конституции — о суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве—развивает постановление ст. 26 договора 30/XII—22 г.

За каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза (ст. 4), и это право совершенно определенно изымается из ведения с‘езда Союза. Это „основное начало“ не может быть изменено с‘ездом. Оно охраняется ст. 6 конституции, по которой „для изменения, ограничения или отмены ст. 4 требуется согласие всех республик, входящих в СССР“.

Точно также территория союзных республик не может быть изменена без их согласия (там же, ст. 6 [2]).

Признание за каждой союзной республикой права свободного выхода из Союза—высшего проявления самоопределения республики — влечет формулирование конституцией „суверенных прав“ республик. По ст. 3 „суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно; СССР охраняет суверенные права союзных республик“. Таким образом, ст. 3 признает за властью союзных республик „самостоятельность“ — существенный признак „суверенной“ власти. Но другого признака — независимости — признать за республиками нельзя. Их суверенитет „ограничен“ властью Союза, правда, лишь в пределах конституции. Республики—члены федерации—не независимы [3]).

Союзная конституция властно определяет в ст. 64—66 основные начала государственного устройства союзных республик, их верховные (с‘езд советов, ЦИК) и высший орган (президиум ЦИК) и указывает, что взаимоотношения между верховными органами власти союзных республик и верховными органами власти Союза устанавливаются союзной конституцией. В ст. 5 конституция предписывает союзным

[1]) В связи с этим ряд статей конституции изменялся в дальнейшем ЦИК Союза на его сессиях. Напр., ст. 71 главы XI конституции (ст. 70—72—о гербе, флаге, столице Союза) была изменена ЦИК Союза на его 3-й сессии I созыва. (См. СУ 1923 г. 113, 1053) См. ниже о других случаях.

[2]) В порядке ст. 6 и п. „б“ ст. 1 конституции последовало в марте 1924 года выделение из РСФСР ряда местностей для присоединения их к Белоруссии (см. СУ 24. 237 и 39, 357). В этом же порядке состоялось исправление границ между УССР и РСФСР и УССР и БССР (С. З. 1926 г., 4,26). См. также С. З. 1926 г., 73, 564; С. У. 1926 г., 88, 635.

[3]) Так же Сталин. См. стеногр. отчет XII с‘езда РКП (б) стр. 443. Независимость членов федерации, по мнению Сталина, лишь „в потенции“, в праве свободного выхода. Сравн. Матеровский, Сов. Право 1923 г., № 1 стр. 17 и книга стр. 34.

республикам внести изменения в свои конституции в соответствии с конституцией Союза.

С другой стороны, по ст. 3, все предметы, кроме отнесенных к компетенции Союза, ведаются отдельными республиками. Их компетенция — общее правило, компетенция Союза — исключение. Тем не менее ограниченность власти союзной республики налицо [1]).

Ст. 7 конституции, повторяя ст. 21 договора 30/XII-22 г., устанавливает единое союзное гражданство, не исключающее впрочем существования рядом с ним и гражданства отдельных республик-сочленов федерации (см. Енукидзе — стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК 2-го созыва, стр. 10 [2]).

В главе III (ст. 8 — 12) о с‘езде советов Союза, как верховном органе Союза, не содержится сравнительно с договором 30/XII нового. После „некоторой дискуссии“ было сохранено и положение договора, что представители на Всесоюзный С‘езд избираются по общему правилу на губернских с‘ездах советов, ближе связанных с трудящимися массами, чем республиканские с‘езды (стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК 10 созыва, стр. 8).

Но после решения, вынесенного XII с‘ездом РКП (б), подверглись полной переработке постановления о ЦИК Союза (гл. IV, ст. 13 — 28 конституции).

ЦИК Союза состоит, по ст. 13 конституции, из Союзного Совета и Совета Национальностей. Название этой „2-й палаты“ было, очевидно, заимствовано от совета национальностей в Наркомнац РСФСР.

[1]) Правило ст. 3 конституции СССР формулируется также ст. 35 конституции ЗСФСР в редакции 1922 г. и ст. 3 той же конституции редакции 1924 г. Также в других федерациях (см. выше—введение гл. II § 1).

Государства-сочлены федерации признаются суверенными в швейцарской конституции, см. ст. 1, 3 и 5. Суверенитет штатов не исключает федеративной государственно-правовой природы швейцарского союза, так как „суверенные“ кантоны Швейцарии не независимы.

Следует пожалеть, что конституция СССР пользуется для определения взаимоотношений федеральной власти к государствам-сочленам спорным вообще (а в применении к федерации в особенности) понятием суверенитета. Выше (введение гл. II § 1) при характеристике федерации это понятие намеренно оставлено было в стороне. На русском языке лучшею работой о суверенитете является книга проф. Палиенко. Суверенитет 1903. См. также Магазинер. Самодержавие народа и его же—Общее учение о государстве. 1922. Бихдрикер. Суверенитет. 1926 (оттиск из записок Ленингр. С.-Х. Института. т. III).

[2]) Понятие союзного гражданства было уточнено положением о союзном гражданстве (СЗ 1924 г., 23, 202), выработанным 2-й сессией ЦИК Союза 2 созыва в октябре 1924 г. См. доклады Чичерина, стеногр. отчет сессии стр. 490 — 506 и 601 — 607. О союзном гражданстве см. ст. Палиенко, Вестн. Сов. Юст. 1924 г. № 11, 1925 г. № 7. См. также Котляревский СССР. и союзные республики стр. 30 — 32 и его же статью в Вестнике Верхсуда СССР. 1927, № 2. Рейхель, СССР гл. V. Кишкин. Советское гражданство, 1925 г.

Союзный Совет избирается Всесоюзным С'ездом из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой, всего, по ст. 14 конституции, в составе 371 члена [1]).

Состав Совета Национальностей в целом лишь утверждается на всесоюзном с'езде. Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных соц. сов. республик по пяти от каждой и представителей от автономных областей по одному от каждой (ст. 15). Так как в РСФСР „центр", т.-е. Великороссия, не выделен в особое об'единение, и „русской республики нет... и русская часть должна иметь также своих представителей в Совете Национальностей, то... русская часть членов ЦИК... собираемая отдельно, выбирает своих 5 представителей и посылает их в Совет Национальностей. В конституции это не зафиксировано, но протокольно было решено" президиумом ВЦИК (стеногр. отчет 2-й сессии ВЦИК 10 созыва стр. 9 [2]).

Ст. 16—20 конституции определяют компетенцию ЦИК Союза (Союзного Совета и Совета Национальностей). Он рассматривает и издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, об'единяя работу по законодательству и управлению (ст. 16—17). Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни СССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов СССР, обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК (ст. 18). Все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК, обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза (ст. 19). Здесь формулируется начало, существенное для понятия федерации, как государственно-правового образования. Как было отмечено, оно, в применении к декретам Совнаркома, формулировалось уже ст. 13 договора от 30/XII. Декреты Союза, таким образом, обращаются непосредственно к гражданам Союза и требуют непосредственного исполнения. Никакой „регистрации", никакого „утверждения" их властью союзных республик не

[1]) Ст. 14 подверглась изменениям на 2-м и 3-м всесоюзных с'ездах; см. ниже.

[2]) Ст. 15 конституции не устанавливала численного состава Совета Национальностей. На 2-м с'езде СССР и на последующих с'ездах Совет Национальностей выбирался каждый раз в ином количестве членов. Предоставляя автономным республикам делегировать 5 представителей в Сов. Нац., ст. 15 конституции в примечании специально оговаривала. что республики Аджария и Абхазия посылают только по 1 представителю. Примеч. к ст. 15 допускало две неточности: 1) оно упоминало об а. о. Юго-Осетии, но автономные области по общему правилу ст. 15 имеют 1 представителя, так что это упоминание излишне, 2) оно именовало договорную республику Абхазию (см. конституции Грузии 1921 и 1927 г.) автономной.

требуется [1]). С другой стороны, ЦИК Союза „имеет право приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения с‘ездов советов и ЦИК союзных республик“. Союзное законодательство стоит над законодательством союзных республик (ст. 20) [2]).

Союзный Совет и Совет Национальностей равноправны. Их заседания происходят раздельно или совместно, но голосование обоих Советов должно быть раздельным. Законопроекты, восходящие на рассмотрение ЦИК СССР, получают силу лишь при условии принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей (ст. 22). В случае разногласий между Союзным Советом и Советом Национальностей вопрос передается в согласительную комиссию (ст. 23). При недостижении соглашения в ней вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей, причем, в случае отсутствия большинства голосов Союзного Совета или Совета Национальностей, вопрос может быть по требованию одного из этих органов передан на разрешение очередного или чрезвычайного с‘езда советов СССР (ст. 24).

Как усматривается из текста ст. 22 и 24 (и как это было установлено впоследствии практикой), если соглашение согласительной комиссии достигнуто, вопрос тем не менее должен быть принят Союзным Советом и Советом Национальностей раздельным голосованием и лишь при условии принятия его обоими органами публикуется от имени ЦИК Союза. Как видно из той же ст. 24, на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей для принятия „вопроса“ требуется большинство голосов и Совета Национальностей и Союзного Совета (устанавливаемое раздельным голосованием). Если большинства голосов либо в Союзном Совете, либо в Совете Национальностей не будет собрано, „вопрос должен считаться не принятым“ (см. ст. 22 конституции [3]).

1) Порядок вступления в силу законов СССР не нормируется конституцией. См посвященные этому вопросу акты 6 февр. 1925 г. (С. З. 8,75) и 1 июня 1927 г. (С. З. 32, 326). См. также Архипов. Закон в сов. государстве, гл. 4. Сравн. Тоцкий. Вступление закона в силу. Право и Жизнь. 1925, № 1. Декреты Белоруссии (С. У. 1923 г., 12, 111) и Украины (С. У. 1923 г., 32, 470 и 41, 540) отменили, после образования Союза, регистрацию общесоюзных актов. О прекращении практики регистрации в Закавказье см. Обзор деятельности Закцик по 1 февр. 1925 т., стр. 14.

2) При обсуждении проекта конституции выдвигались однако возражения против предоставления ЦИК Союза права отменять постановления с‘ездов союзных республик. См. стеногр. отчет 2-й сессии ВЦИК 10 созыва, стр. 10. Такое право отмены принадлежит по конституции всесоюзному с‘езду.

3) Такого же мнения Магеровский, СССР, стр. 38. Противоположное мнение Курского — см. предисловие к упомянутой книге Магеровского, стр. 7,—противоречит началу равноправия обоих Советов и в частности ст. 22 конституции. Сравн. также Магеровский, журнал Власть Советов, 1923, кн. 11—12, стр. 6. Курский на XI всеросс. с‘езде, стеногр. отчет 174—175.

По требованию одного из этих органов (очевидно того, который принял „вопрос“) вопрос может получить дальнейшее движение, т.-е. быть передан на разрешение всесоюзного с‘езда.

В период между сессиями ЦИК Союза „высшим“ органом власти является президиум, образуемый из президиумов Союзного Совета и Совета Национальностей и членов избираемых ЦИК на совместном заседании обоих органов (ст. 25—26). (По конституции президиум состоял из 21 члена). ЦИК избирает также 4 председателей ЦИК по числу союзных республик, из состава членов президиума (ст. 27). Президиум, согласно гл. V конституции (ст. 29—36), является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом (ст. 29—30). Он имеет право приостанавливать и отменять постановления СНК и отдельных наркоматов Союза и ЦИК и совнаркомов союзных республик и приостанавливать постановления с‘ездов советов этих республик, внося свои постановления на утверждение ЦИК Союза (ст. 31—32). Декреты и постановления ЦИК и его президиума (и Совнаркома Союза) „печатаются на языках общеупотребительных в союзных республиках“ (русский, украинский, белорусский, грузинский, армянский, тюрко-татарский — ст. 34). Прямого указания, что эти языки являются государственными языками Союза, в конституции нет. Но приведенная статья ясно указывает на желание составителей конституции установить равноправие этих языков [1]).

Исполнительным и распорядительным органом ЦИК Союза является Совнарком Союза в составе председателя Совнаркома, заместителей его и десяти народных комиссаров—5 общесоюзных, единых для всего Союза, и 5 об‘единенных директивных наркоматов (см. гл. VI конституции, ст. 37—42, о Совнаркоме, гл. VIII, ст. 49 - 60, о наркоматах Союза, гл. X, ст. 64—69, о союзных республиках).

В пределах предоставленных ему ЦИК Союза прав, Совнарком Союза издает декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории Союза (ст. 38). Постановления и распоряжения Совнаркома могут быть приостанавливаемы и отменяемы ЦИК Союза и его президиумом,

[1]) См. стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК СССР 2-го созыва, речь Енукидзе, стр. 7—8. Енукидзе неоднократно возвращался к вопросу о значении русского языка, как наиболее распространенного и развитого в Советской федерации. См., напр., еще стеногр. отчет 2 сессии ЦИК СССР 3 созыва, стр. 1072—76. „Советское Строительство“ 1926, № 1. „К вопросу о национальных языках“.

См. также Б. Плетнев. Законодательство о языке в многонациональном государстве. Право и Жизнь, 1922 г. № 2. Об опубликовании законов см. декреты 22 авг. 1924 г. (С. З. 7, 71) и 10 сент. 1926 г. (С. З. 61, 454). См. также Архипов. Закон в советском государстве. Дябло. Сов. Право, 1925 г. № 6, Кишкин, там же, 1924, № 6.

перед которыми Совнарком ответственен (ст. 40—41). ЦИК союзных республик и их президиумы лишь опротестовывают декреты и постановления Совнаркома в президиум ЦИК Союза, не приостанавливая их исполнения (ст. 42). Распоряжения отдельных наркоматов Союза могут быть отменяемы президиумом ЦИК и Совнаркомом Союза (ст. 58) и приостанавливаемы ЦИК'ами или президиумами ЦИК союзных республик при явном несоответствии данного распоряжения союзной конституции законодательству Союза или законодательству союзной республики. О приостановке распоряжения ими немедленно сообщается Совнаркому Союза и соответствующему народному комиссару Союза (ст. 59).

Что касается совнаркомов и наркоматов в союзных республиках, то совнарком союзной республики состоит из председателя совнаркома, заместителей его, пяти народных комиссаров, стоящих во главе одноименных с об'единенными наркоматами Союза комиссариатов, 6 народных комиссаров, возглавляющих самостоятельные наркоматы (сравнительно с перечнем договора 30 декабря здесь опущен наркомиссар по нац. делам [1]) и 5 уполномоченных общесоюзных наркоматов с правом совещательного или решающего голоса, по решению ЦИК союзных республик (ст. 67). Эти уполномоченные непосредственно подчинены общесоюзным наркоматам (ст. 53). Пять одноименных наркоматов, подчиняясь ЦИК и совнаркомам союзных республик, осуществляют в своей деятельности директивы соответственных наркоматов Союза (ст. 54 и 68). Президиум ЦИК Союза разрешает те конфликты, которые могут возникнуть из этой двойной подчиненности, разрешает вопросы о взаимоотношениях между Совнаркомом и наркоматами Союза, с одной стороны, и ЦИК союзных республик и их президиумами, с другой (ст. 35 [2]).

Так как 6 самостоятельных наркоматов союзных республик не представлены в Совнаркоме Союза и по ним „не существует союзного об'единения ни в какой форме", при обсуждении проекта конституции выдвинуто было предложение

[1]) Об упразднении Наркомнаца РСФСР см. ст. отч. 2 сессии ВЦИК 10 созыва, стр 259. С. У. 1923 г. 66, 639; С. У. 1924 г., 39, 358.

[2]) В силу приведенных постановлений конституции президиум ЦИК играет роль органа, разрешающего „конфликтные дела". Эта его деятельность освещается в хронике журнала „Советское Строительство". Право наркоматов Союза опротестовывать постановления ЦИК и президиумов ЦИК союзных республик, а также совнаркомов республик, получило определенную формулировку при издании в 1923 г. положения о СНК Союза и общего положения о наркоматах СССР (см. ниже). Опротестование наркоматами Союза постановлений республиканских совнаркомов подлежит рассмотрению не президиума союзного ЦИК, а Союзного Совнаркома. См. ст. 3 п. „к" положения о СНК СССР, ст. 20 общего положения о наркоматах СССР. Изменение последней статьи см. С. З. 1927, 44, 440. См. также Ананов Очерки федерального управления СССР. 1925. Енукидзе, журн. Советское Строительство 1925, № 7.

ввести при обсуждении вопросов этих наркоматов представителей союзных республик, с правом совещательного голоса, в Совнарком Союза. Это предложение, встреченное сочувственно, не отразилось на тексте конституции (стеногр. отч. 2 сессии ВЦИК X созыва стр. 11—12 [1]).

Отдельные главы конституции посвящены ОГПУ (глава IX, ст. 61—63) и Верховному суду Союза и прокуратуре при нем (гл. VII конституции, ст. 43—48). Верховный суд действует по конституции в составе пленарного заседания и четырех коллегий: гражданско-судебной, уголовно-судебной, военной и военно-транспортной (ст. 44). В составе его пленарного заседания Верховный суд образуется из 11 членов, в том числе председателя и его заместителя и пяти членов, назначаемых президиумом ЦИК Союза, и четырех председателей пленарных заседаний верховных судов союзных республик, входящих по должности (ст. 45 [2]).

Компетенция Верховного суда, кратко очерченная ст. 43 конституции, получила развитие в положении о Верховном суде СССР, принятом 3 сессией ЦИК СССР 1 созыва (СУ 1924 г. 29—30, 278 [3]).

Принявши конституцию Союза и немедленно вводя ее в действие, согласно постановления 1 с'езда советов СССР, 2 сессия ЦИК Союза, впредь до организации Совета Национальностей—на 2 с'езде советов, и образования президиума ЦИК Союза, на основе глав IV и V конституции, возложила все полномочия последнего на президиум из 19 членов, избранный 30 декабря 1922 г. (стеногр. отчет 2 сессии ЦИК СССР стр. 16).

Тогда же был избран Совнарком Союза, причем все наркомы РСФСР перестали нести обязанности наркомов СССР, и с этого времени произошло персональное раз'единение Совнаркома Союза и Совнаркома РСФСР. В настоящее время лишь должность предсовнаркома занимается одним и тем же лицом, но однако он имеет разных заместителей по РСФСР и СССР.

Совнаркому Союза и президиуму ЦИК Союза было поручено учредить Госбанк СССР, ЦСУ СССР, образовать СТО СССР и выработать положение о ЦИК, СНК, отдельных

[1]) Об учреждении представительств союзных республик при федеральных органах см. выше. С 1923 г. состоялся ряд с'ездов необ'единенных наркоматов в общесоюзном масштабе. См. Турубинер. Очерки государственного устройства СССР, стр. 45. О совещании наркомземов союзных республик. См. С.З. 1927 г. 45, 4.9.

[2]) Из 5 членов, назначаемых союзным президиумом, четверо председательствуют в указанных коллегиях, пятый является представителем ОГПУ. См. ст. 6 положения о Верховном суде. Об изменении состава см. ниже.

[3]) См. также наказ Верховному суду. СЗ. 1924 г., 2, 25. Деятельность Верхсуда освещается в хронике журнала „Вестник Верхсуда и Прокуратуры Верхсуда СССР". См. Дябло, н. с.

наркоматах Союза, о ГПУ и Верховном суде Союза (стеногр. отч. 2 сессии ЦИК СССР 1 соз. стр. 15—17 [1]).

Окончательное утверждение конституции СССР должно было состояться, согласно резолюции принятой первым с'ездом, на втором с'езде СССР. Но в целях выявления единой воли республик к об'единению вопрос об утверждении конституции ставился и на всех с'ездах союзных республик, предшествовавших этому с'езду (хотя этого и не требовалось ни указанной резолюцией, ни ст. 2 конституции). Так, конституция была прежде всего „одобрена" (следовало говорить именно об „одобрении", так как право утверждения, ратификации, принадлежало всесоюзному с'езду) 3-м с'ездом Азербайджана в ноябре 1923 г. (Изв. ЦИК № 227), 3-м всеармянским с'ездом в декабре 1923 г. (Изв. ЦИК № 280), 2-м всегрузинским с'ездом в начале января 1924 г. (Изв. ЦИК № 5) и затем 2-м закавказским с'ездом советов 5 января 1924 г. (стеногр. отчет стр. 64—66). В январе 1924 года конституция СССР была одобрена и 5-м всебелорусским (Изв. ЦИК № 17), 8-м всеукраинским (21 января—СУ Укр. 4—5, 30) и 11-м всероссийским с'ездом (29/I—СУ, 27, 257; стеногр. отч. стр. 177). При этом с'ездами принималось особое постановление о внесении, в связи с конституцией СССР, изменений в конституции всех государств, входящих в Союз.

Наконец, вопрос о ратификации союзной конституции поступил на обсуждение II-го Всесоюзного С'езда. В заседании 31 января 1924 г. конституция СССР была утверждена С'ездом, по докладу Енукидзе, без прений, с внесением в конституцию лишь двух изменений: 1) дополнения к ст. 26 конституции: „для образования президиума ЦИК СССР и СНК СССР, согласно ст. 26 и 37 настоящей конституции, устраивается совместное заседание Союзного Совета и Совета Национальностей. Голосование на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей производится отдельно Союзным Советом и Советом Национальностей". Таким образом, устранилась возможность майоризирования Совета Национальностей и при образовании высшего постоянного органа СССР—президиума ЦИК и при образовании СНК; 2) в примечание к ст. 15 конституции было включено упоминание об автономных областях Нагорного Карабаха и Нахичеванской (СУ, 29—

[1]) Выработка положений о ЦИК Союза, СНК Союза, общесоюзных и директивных наркоматах Союза и Верхсуда состоялась на 3 сессии ЦИК СССР первого созыва в ноябре 1923 г. (С.У. 1923 г. №№ 106—110). Положение о СТО 21 августа 1923 см. С.У. 95, 946. Положение об ОГПУ 15 ноября 1923 г. С.У. 1924 г., 12, 105. Положение о наркомпроде не было утверждено 3 сессией в виду намеченного его упразднения (С.У. 109—110, 1044). В апреле 1924 г. был образован директивный наркомат внутренней торговли (С.У. 1924, 50, 473; 62, 619, 620, 623).

30, 274 [1]). Вслед за принятием союзной конституции с‘езд избрал Союзный Совет в составе 414 человек (что, как было уже отмечено, явилось изменением ст. 14-й) и утвердил Совет Национальностей в составе 100 человек.

Состав обоих советов определился следующим образом. В Союзном Совете 394 места было предоставлено для пропорционального представительства всех союзных республик, а 20 мест отведено для включения в состав Совета лиц, стоящих в центре союзного управления.

Число 100 для Совета Национальностей составилось по такому рассчету. В 1923 г. состоялось преобразование трех автономных областей РСФСР в автономные республики. Так были образованы Карельская ССР (СУ, 69, 668), Бурято-монгольская ССР (СУ. 75, 739 см. также СУ 1924 г., 1, 10 и 11) и республика немцев Поволжья (см. СУ 1924 г., 7, 33 [2]).

В виду этого число членов от РСФСР равнялось 70 человекам, из них 5 членов от собственно „основного ядра“ РСФСР, по 5 членов от 11 автономных республик РСФСР и 10 членов по одному от 10 автономных областей РСФСР. От Украины и Белоруссии в Совет Национальностей вошло по 5 членов и 20 членов от Закавказья, из них 5 членов Армении, 7 Азербайджана (в том числе от Нахичеванской а. о. и а. о. Нагорного Карабаха по одному) и 8 Грузии (в том числе по 1 члену от а. о. Юго-Осетии, договорной республики Абхазии и автономной республики Аджарии).

С созданием этих новых союзных органов, собравшихся немедленно на организационную 1-ю сессию ЦИК СССР 2-го созыва (2/II 1924 г.—см. Изв. ЦИК № 28), советская федеральная конституция вступила в действие в полном ее об‘еме.

„Окончательно утвержденная“ на втором с‘езде СССР, конституция Союза с развитием Союза естественно должна

[1]) Как указывалось уже выше, упоминание в примечании об автономных областях излишне.— Нахичеванская область преобразована была в республику см. ст. отчет II закавказского с‘езда (31 Дек. 1923 г.).—Об образовании в 1923 г. а. о. Нагорного Карабаха см. ч. I стр. 13 отчета азербайджанского совнаркома 3-му всеазербайджанскому с‘езду.

[2]) Таким образом, число автономных республик РСФСР достигло 11, а число автономных областей сократилось до 10. Бурято-монгольская республика включила в себя как территорию области РСФСР, так и бывшей области ДВР. Аппарат республик был построен в соответствии с конституцией СССР. К числу директивных ведомств в республиках было отнесено статистическое управление. Комиссариат продовольствия в них не был образован, в связи с наметившимся в центре его упразднением (см. выше). Надлежит заметить, что с изданием конституции СССР должны были быть в соответствии с нею перестроены наркоматы во всех ранее учрежденных автономных республиках. См. Турубинер в журнале Власть Советов 1923 г. 6—7. Его-же в Вестн. Сов. Юст. 1924 г. № 12. Его-же. Очерки государственного устройства СССР. Стр. 48—58. Архипов. В журн. Власть Советов 1923 г. № 8—10. Его-же. Советские автономные области и республики.

была подвергнуться необходимым изменениям (ср. второй с'езд, стенограф. отчет стр. 70—71, 132, 136).

1924 г. принес новые изменения национально-территориальной карты СССР. Чрезвычайно серьезным изменением явилось национальное размежевание Средней Азии. Это национальное размежевание явилось следствием серьезной подготовительной работы, проведенной при ближайшем участии партийных организаций. Только это помогло справиться с теми националистическими конфликтами, которые очень затрудняли размежевание [1]).

Новое национальное размежевание Средней Азии упразднило прежние границы, обособлявшие Хорезмскую и Бухарскую республики от Туркестана. В интересах экономического и политического об'единения Средней Азии новые границы были проведены по национальному признаку. В связи с этим наметилось образование из частей Хорезма, Бухары и Туркестана национальных республик Туркменской и Узбекской, входящих в СССР в качестве союзных республик на договорных началах, и полное разделение и упразднение Туркестанской ССР.

Волю населения Бухары к национальному об'единению и вхождению в СССР выразил 5-й бухарский курултай (с'езд) в сентябре 1924 г. (Изв. ЦИК № 221). ЦИК Хорезма высказался в октябре 1924 г. также за преобразование республики по национальному признаку и вхождение в СССР. Тогда же в сентябре 1924 г. (Известия ЦИК № 213) ЦИК Туркестана высказался за разделение его по принципу самоопределения национальностей и за выделение из его состава частей населенных: 1) узбеками, 2) туркменами—для присоединения их к соответствующим республикам, 3) таджиками—для образования автономной таджикской области, входящей в Узбекскую СССР, 4) каракиргизами—для выделения каракиргизской автономной области, входящей непосредственно в РСФСР и 5) киргизами—для присоединения киргизской части Туркестана к существующей киргизской АССР.

В переходный период производства национального размежевания, пока его границы не были еще утверждены высшими органами советской власти, в составе Хорезмской ССР была образована во временных границах в августе месяце 1924 г. автономная область Каракалпакская (см. Изв. ЦИК 1924 г. № 181).

[1]) См. Немченко „Национальное размежевание в Средней Азии". 1925. Его же статью под тем же названием в журнале „Международная Жизнь" 1924 г. № 4—5. Варейкис и Зеленский Национально-государственное размежевание в Средней Азии. 1924. Ксенофонтов, „Узбекистан и Туркменистан" 1925. Ананов. К преобразованию средне-азиатских республик (Сов. Право 1925 № 4).

14 октября 1924 г., после докладов представителя Туркестана, представителя Киррреспублики и представителя Каракалпакской автономной области (стеногр. отч., стр. 309—324), на второй сессии ВЦИК XI созыва состоялось постановление, утвердившее национальное размежевание Средней Азии, считаясь с „волею рабочих и дехканских масс", и выразившее согласие РСФСР на выделение из ее состава территорий, населенных узбеками, туркменами и таджиками, и на образование других национальных республик и областей (СУ 87, 894).

Наконец, вторая сессия ЦИК СССР второго созыва 27 октября 1925 г., после докладов представителя Бухары и Туркменистана (стеногр. отч., стр. 542—561), признала, что „свободное волеиз'явление трудового народа является высшим законом", и утвердила образование всех намеченных в Средней Азии национальных республик и областей (в постановлении ЦИК СССР и ВЦИК не была упомянута, однако, Каракалпакская автономная область). Президиуму ЦИК СССР было поручено осуществить оформление их, согласно решению их с'ездов советов (С. З. 19, 187).

Уже в ноябре 1924 г. образовался Узбекский ревком, а в декабре 1924 г. было провозглашено образование Узбекской ССР и Таджикской АСС Республики.

В феврале 1925 г. открылись учредительные с'езды Узбекский и Туркменский. 17 февраля была издана декларация об образовании Узбекской (ст. отч., 104—106) и 20 февраля об образовании Туркменской ССР (ст. отч., 4—7). К этому же времени состоялись и учредительные с'езды Каракиргизской и Каракалпакской автономных областей.

Окончательное разрешение вопрос о размежевании в Средней Азии получил на XII всероссийском с'езде и третьем с'езде советов СССР в мае 1925 г.

11 мая 1925 г. состоялось постановление об утверждении всероссийским с'ездом разделения Туркестанской ССР, „исходя из принципа самоопределения народов и идя навстречу выраженной воле рабочих и дехканских масс" Туркестана „построить в национальных границах свои советские социалистические республики и области". При этом всероссийский с'езд: 1) одобрил постановление второй сессии ВЦИК 11-го созыва о предоставлении узбекскому, туркменскому и таджикскому народам, населяющим Туркестан, права выхода из состава Туркестанской ССР, 2) подтвердил, в соответствии с выраженной на с'ездах советов всеобщей волей рабочих и дехканских масс киргизского, каракиргизского и каракалпакского народов, об'единение части территории Туркестана с Киргизской АССР и образование в составе РСФСР каракиргизской автономной области и в составе КАССР каракалпакской автономной области (первый случай включения автономной области

в автономную республику [1]) и 3) утвердил произведенное разделение Туркестана „по принципу самоопределения национальностей“ (СУ 31, 222, ст. отчет, стр. 243—46).

Через два дня, 13 мая, на первом заседании III с‘езда СССР был заслушан доклад Петровского о вхождении Узбекской и Туркменской ССР в Союз (ст. отч. стр. 5—12), и представителями Узбекской ССР и Туркменской ССР были оглашены декларации об образовании этих республик и вхождении их в СССР [2]).

„С удовлетворением приветствуя свободное волеиз‘явление народов Туркменской и Узбекской СС республик“ о вхождении этих республик в состав СССР и напоминая, что „доступ в Союз открыт всем советским социалистическим республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем“, третий с‘езд советов Союза признал, что „вхождение названных республик в СССР является новым доказательством того, что СССР действительно является добровольным об‘единением равноправных народов и верным оплотом угнетенных ранее народов“. Вместе с тем III с‘езд СССР постановил 13 мая 1925 г.: 1) распространить в соответствии с п. „в“ ст. 1 конституции СССР действие договора об образовании Союза на Туркменскую и Узбекскую ССР [3]) и 2) поручить президиуму с‘езда разработать проект изменений конституции СССР, вытекающих из факта вхождения в состав Союза двух названных новых союзных республик (СЗ, 35, 244).

Уже 20 мая 1925 г. изменения конституции СССР были приняты с‘ездом по докладу Енукидзе (ст. отчет, стр. 533—35). Эти изменения сводятся к следующему:

1) В вводную часть договора об образовании СССР (II разд. конституции СССР) включено упоминание о Туркменской и Узбекской СС республиках.

2) В ст. 14 конституции исключено указание на число членов Союзного Совета и постановлено, что количество членов Совета должно определяться с‘ездами советов СССР.

3) В виду наличия автономных республик и областей также за пределами РСФСР изменена редакция ст. 15 конституции. Примечание к ней исключено, а самая статья изложена с пропуском слов „РСФСР“. Таким образом, все союзные и автономные республики посылают в Совет Национальностей по

[1]) Другой случай — образование в составе Таджикской автономной республики автономной Памирской области. См. системат. собр. законов СССР, т. I, стр. 207.

[2]) Обе декларации, принятые на учредительных с‘ездах Узбекистана и Туркменистана, исходят из положений декларации прав народов России 2 ноября 1917 г., декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа 1918 г. и декларации об образовании СССР 30 декабря 1922 г. Особенно интересна декларация Узбекистана.

[3]) Вступление Узбекистана и Туркменистана в СССР было нотифицировано иностранным правительствам 16/VI—25 г. (Изв. ЦИК № 142).

пяти представителей, а все автономные области в пределах СССР—по одному представителю.

4) Изменены ст. 25 и 26 конституции увеличением числа членов президиума Союзного Совета до 9 человек, Совета Национальностей до 9 человек и президиума ЦИК — до 27 человек.

5) Ст. 27 конституции изменена тем, что число председателей ЦИК определено по числу союзных республик, но без указания точной цифры (пока — 6, по числу шести союзных республик).

6) Ст. 45 конституции изменена увеличением числа членов Верховного суда до 15 членов вместо 11, причем президиуму ЦИК СССР предоставлено право назначить председателя, заместителя и семь, вместо пяти, членов. По должности в число членов суда входят председатели пленарных заседаний верховных судов союзных республик. Новая редакция не указывает их числа; пока — шесть, по числу республик [1]).

По докладу же Енукидзе состоялись выборы Союзного Совета и утверждение членов Совета Национальностей. Было избрано всего 450 членов Союзного Совета, в том числе от РСФСР — 300, от УССР — 75, от БССР — 13, от ЗСФСР — 30, от Туркменистана — 4 и от Узбекской ССР — 16. Кроме того, в Союзный Совет вошли 10 наркомов СССР и два полпреда. Число членов Совета Национальностей определилось в 131 человек (ст. отчет, стр. 543, 545) по расчету: 1) от „основного ядра" РСФСР — 5 человек, от 10 автономных республик [2]) РСФСР — 50 человек, от 13 автономных областей РСФСР — 13 человек (отпала Чувашская автономная область и образовались Каракиргизская и Каракалпакская области, Ингушетия и Северная Осетия), всего от РСФСР 68 человек; 2) от Белоруссии — 5 человек; 3) от Украины — 10 человек, в том числе 5 от Молдавской АССР [3]); 4) от Закавказья — 32 члена,

[1]) Приведенное изменение конституции СССР (СЗ 35, 245) является четвертым по счету ее изменением. Первое изменение имело место на III сессии ЦИК 1-го созыва (образец государственного флага), второе на II с'езде СССР в январе 1924 г. (см. выше) и третье в связи с упразднением наркомпрода и созданием народного комиссариата внутренней торговли, на второй сессии ЦИК второго созыва, в октябре 1924 г. (были изменены статьи 37, 52, 67 и 68 конституции — см. СЗ, 19, 184).

[2]) В виду размежевания Средней Азии была упразднена Туркестанская ССР. 7 июля 1924 г. ВЦИК упразднил Горскую ССР, „расчленив ее по национальному признаку", в целях развития классового самосознания национальностей, на две автономные области — Северную Осетию и Ингушетию (СУ 66, 656). См. Ананов. К ликвидации Горской республики. Власть Советов. 1924 № 5. 21 апреля 1925 г. Чувашская а. о. была преобразована в автономную ССР (СУ 26, 184 и 43, 319). Таким образом, число республик РСФСР стало равно 10.

[3]) Автономная Молдавская ССР была образована на границах с отторгнутой от нас Бессарабией постановлением ВУЦИК 12 октября 1924 г. (СУ Укр. 47, 280). Основы госуд. устройства АМССР и конституционных взаимо-

из них от Армении — 5, Азербайджана — 11 (в том числе от Нахичеванской республики — 5 членов и автономной области Нагорного Карабаха — 1 член) и Грузии — 16, в том числе 1 от автономной области Юго-Осетии и по пяти от республик Абхазии и Аджарии; 5) от Туркменистана — пять членов и 6) от Узбекской ССР — 11 членов, в том числе пять от Таджикской ССР и 1 член от Памирской области.

Закрывшийся 20 мая 1925 года III с'езд советов СССР вновь под'итожил достижения советского национально-территориального строительства в пределах СССР.

В дальнейшем национальное строительство не привело к образованию новых автономных единиц. В 1925 году состоялись два переименования: 1) постановлением президиума ЦИК от 25 мая (см. СУ, 36, 259) Каракиргизская автономная область РСФСР была переименована в Киргизскую автономную область, так как приставка „кара"—черный—была сделана „царскими колониальными завоевателями"; 2) Киргизская АССР переименована постановлением президиума от 15 июня (СУ, 43, 321) в Казакскую автономную ССР (от племенного названия киргиз-кайсаков — казаков, ее населяющих).

В 1926 г. была расчленена по национальному признаку Карачаево-Черкесская авт. область и были образованы Карачаевская а. о. и Черкесский национальный округ (СУ, 25, 198). Киргизская а. о. была преобразована в Киргизскую ССР. (СУ, 90, 656).

В процессе национального строительства наметились, таким образом: 1) постепенное преобразование автономных областей в авт. республики, 2) дальнейшее расчленение по национальному признаку (осталась лишь одна „двойная" авт. область) и 3) переход к системе национальных округов, районов и т. д., не являющихся „государственноподобными" об'единениями [1]).

Смешанный характер населения во многих местностях СССР, не позволявший выделения новых „автономных" единиц [2]), и, с другой стороны, обилие национальных меньшинств в выделенных автономных образованиях, привели национальное строительство к новому этапу—массовому, особенно на Украине, образованию национальных округов, районов, сельсоветов и т. д.

Подобные территориальные небольшие национальные образования наиболее отвечают правильному разрешению национального вопроса. Нет надобности во многих случаях прибе-

отношений ее с УССР было постановлено представить на утверждение первого с'езда АМССР и **окончательное** утверждение Всеукраинского с'езда. Положения о молдавском ЦИК и СНК были **утверждены** ВУЦИК (С. У. Укр. 1927 г., 4, 18 и 19).

[1]) См. замечания **Калинина**, ст. отч. 2 сессии ВЦИК 12 созыва, стр. 595.

[2]) Так, ВЦИК признал нецелесообразным образование мордовской авт. области. Изв. ЦИК 1927 г. № 131.

гать к проведению новых национальных границ, достаточно обеспечить национальностям возможность развития в занимаемых ими, хотя бы чресполосных, границах. В связи с этим, в особенности в республиках Средней Азии, поднимался вопрос не только о национализации, но и коренизации управления [1]).

На IV всесоюзном с'езде в апреле 1927 г. состав Союзного Совета и Совета Национальностей определился—первого также, как на III с'езде—450 человек и второго—в 135 человек (при чем изменение против III с'езда произошло вследствие преобразования Киргизской а. о. в Киргизскую ССР). Памирская область в опубликованном списке (Изв. ЦИК № 94) именуется Горнобадахшанскою.

По докладу Енукидзе IV с'ездом принят был ряд изменений союзной конституции (пятое изменение конституции—СЗ, 21, 242), вызванных:

1) районированием и заменой губернского деления делением на округа (ст. 9 и 10),

2) созывом с'ездов не раз в год, а раз в два года (ст. 11),

3) слиянием наркоматов внешней и внутренней торговли и отнесением соединенного наркомата к числу общесоюзных наркоматов (впрочем с сохранением за ним, поскольку идет речь о внутренней торговле, черт директивного наркомата (см. СЗ 1926 г. 78, 590), а кроме того включением центр. статистического управления в число директивных наркоматов (ст. 37, 51, 52, 67 и 68), и

4) упразднением военно-транспортной коллегии Верховного суда (см. СЗ 1927 г. 20, 222; ст. 44 конституции).

3. СОЮЗНЫЕ И АВТОНОМНЫЕ РЕСПУБЛИКИ СССР

В связи с созданием СССР потребовалась переработка конституций всех союзных республик, федераций—РСФСР и ЗСФСР и единых государств—Украины и Белоруссии, Узбекистана и Туркменистана [2]).

[1]) См. ст. отчет III с'езда СССР стр. 257 и сл.. в особенности речь Ларина стр. 272—280. См. ст. отчет 2 сессии ЦИК СССР 3 созыва, стр. 392—544, ст. отчет 1 и 2 сессий Туркменского ЦИК, стр. 60.

[2]) Конституции Бухарской народной советской республики и Хорезмской народной советской республики 1922 г. см. у Магеровского СССР, стр. 159—185. См. также Архипов, „Бухарская нар. сов. республика". Советское Право 1923 г. № 1. Конституции социалистических респ. Узбекистана и Туркменистана вырабатывались на сессиях ЦИК в 1926 г. и приняты в 1927 г. на II всеузбекском и II всетуркменском с'ездах. Конституцию Узбекистана см. С. У, Узб. 1927 г. № 24. Разделение Средней Азии по национальному признаку не устранило об'единения в экономической области. См. положение о средне-азиатском экономическом совете 1 октября 1926 г. СЗ. 68,519. Не вырастет ли из этого и государственно-правовое об'единение Средней Азии, быть может, федерация из Узбекистана, Туркменистана и Киргизии?

Эти работы были произведены в каждой республике вполне самостоятельно, и каждая из республик внесла свои оригинальные черты—в пределах конституции СССР.

В Украине IX всеукраинский с'езд (3—10 мая 1925 г.) ограничился лишь, по докладу Скрыпника (Изв. ЦИК № 106), принятием отдельных изменений конституции. Изменения, внесенные в ст.ст. 4, 6—9, 11, 14—18, связаны как с образованием СССР, так и, в пределах УССР, автономной Молдавской ССР.

Начало статьи 6-й конституции УССР в новой редакции гласит: „УССР входит в состав СССР, как независимая договорная республика. Суверенитет ее ограничен лишь в пределах, указанных в конституции СССР.... УССР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР". В ст. 7-ю (ч. 2) конституции, посвященную компетенции всеукраинского с'езда, введено указание, что решение вопроса о выходе УССР из Союза принадлежит с'езду.

IX всеукраинским с'ездом была также утверждена, в соответствии с новою редакцией ст. 4-й УССР, конституция АМССР [1]).

Выработанный к X с'езду текст конституции УССР не был утвержден в апреле 1927 г. X всеукраинским с'ездом, и проект поручено было утвердить на ближайшей второй сессии ВУЦИК (СУ Укр. 19, 95, стеногр. звіт, 13 засід., стр. 8—9).

Что касается Белоруссии, то переработка конституции Белоруссии, созданной еще в 1919—1920 г.г. [2]), признана была неотложной на VI всебелорусском чрезвычайном с'езде в марте 1924 г., когда было поручено ЦИК БССР внести изменения

[1]) См. о ней статью Евтихиева в Вестн. Сов. Юст. 1925 г. № 12 Там же текст конституции стр. 484—486. С. У. Укр. 51, 313. См. также Власть Советов 1925 № 21, стр. 19—20. Конституция АМССР устанавливает для нее положение, наметившееся для автономных республик РСФСР. Из числа „автономных" наркоматов комиссариат юстиции приближается, повидимому, к „об'единенным".

Образование АМССР в составе Украины, конечно, не делает последнюю федерацией. Точно также наличие автономных образований в других республиках, наприм., Грузии не делает их федерациями. Иного мнения о Грузии Архипов „Власть Советов" 1923 г. № 6—7, стр. 33 и 36, Кишкин в „Совет. Праве" 1923, № 3, стр. 78. Конечно, не является федерацией и Азербайджан, рассматривающий, наприм., Нахичеванскую республику, как свою „автономную и неразделъную часть". (См. ст. отчет АЗЦИК второго созыва, стр. 185 — 186). Об УССР, кроме книг Рейхеля—СССР 1925 и Малицкого „Советская Конституция", см. ряд статей в „Вестнике Советской Юстиции" 1924 г. № 2. Текст конституции УССР 1919 г. см. у Магеровского, стр. 94—100. Текст изменений, принятых 10 мая 1925 г. IX всеукраинским с'ездом, см. Вестн. Сов. Юстиции, 1925 г. № 12, стр. 482—484. С. У. Укр. 47, 302.

[2]) О конституции БССР кроме цитировавшейся выше статьи Дурденевского в Советском Праве 1924 г. № 1 см. статью Гутковского в сборнике „Советское Строительство". 1925 г., стр. 249—260. Текст конституции Белоруссии 1919 г., с дополнениями, см. у Магеровского, стр. 85—93.

в конституцию с представлением их на окончательное утверждение VII всебелорусского с'езда. Уже на самом VI с'езде было произведено разделение ЦИК и СНК Белоруссии, до того времени, как известно, слитых в одну коллегию (стенограф. отчет, засед. 16 марта, стр. 4—6). Дальнейшая переработка конституции Белоруссии была произведена конституционной комиссией перед четвертой сессией ЦИК Белоруссии VI созыва в феврале 1925 г. (ст. отчет, стр. 167). При переработке в состав конституции введена была особая глава о взаимоотношениях БССР и СССР. БССР заявляет в ней о добровольном вхождении в СССР, оставляя за собой право свободного выхода. На VII всебелорусском с'езде в мае 1925 г. утверждения конституции не последовало и состоялось лишь в апреле 1927 г. на VIII всебелорусском с'езде.

Переработке в связи с созданием СССР подверглась и конституция ЗСФСР. Проект согласования конституции ЗСФСР 1923 г. (текст ее см. Магеровский, стр. 150—159) с конституцией СССР был внесен на вторую сессию закавказского ЦИК второго созыва в сентябре 1924 г. Новый текст конституции ЗСФСР (см. стр. 85—98 протокольных постановлений 2-й сессии) был сближен также в смысле редакционном с конституцией СССР.

Проект вызвал возражения в одном, но весьма существенном пункте. Ст. 4-я проекта, повторяя соответствующую статью конституции СССР, устанавливала, что „за каждой из республик, входящих в состав ЗСФСР, сохраняется право свободного выхода из ЗСФСР". В связи с этим п. „б" ст. 1 проекта конституции относил к ведению закавказского с'езда советов и закавказского ЦИК „принятие в состав ЗСФСР других республик" (но не „разрешение выхода из нее отдельных ее частей", как гласит п. „б" ст. 31 конституции 1923 г.).

Орахелашвили возражал против этих положений (стенограф. отчет, стр. 73—82). Он указывал, что выход хотя бы одной республики Закавказья влечет уничтожение закавказской федерации. Поэтому права свободного выхода по конституции ЗСФСР предоставить нельзя. „Пусть здесь имеется некоторое ограничение свободной воли республик", но об'единение всех трех закавказских республик в ЗСФСР есть „жизненное явление, выросшее из органической потребности народов Закавказья" (стр. 78).

После нового пересмотра конституции конституционною комиссией закавказского ЦИК проект вновь поступил на рассмотрение сессии. Докладчик Шавердов (стенограф. отч., стр. 106—107) указал, что комиссия высказалась за сохранение старой редакции п. „б". В прениях Шахбази (стр. 107—108) и Амбарцумян (стр. 108—109) высказались за сохранение ст. 4-й проекта и указали, что понятие „разрешения" вкралось в старый текст конституции „по недосмотру". Так

как при этом Амбарцумян ссылался на признание Лениным свободы самоопределения вплоть до отделения, то Гусейнов (стр. 109 — 110) указал, что „ссылка на слова т. Ленина... неправильна“, что Лениным имелась в виду иная политическая обстановка, чем условия ЗСФСР в 1924 г. (см. выше, введение). Отложив обсуждение этого вопроса, сессия поручила иметь по данному вопросу суждение президиуму ЦИК (стр. 5 — 7 протокольных постановлений сессии).

Проект конституции ЗСФСР поступил после этого на рассмотрение с‘ездов отдельных закавказских республик.

Изменения конституции ЗСФСР были утверждены 4 с‘ездом советов Армении, состоявшимся 12—14 марта 1925 г. (Власть Советов № 14, стр. 15). Тогда же в марте 1925 г. (10 — 16 марта) изменения конституции ЗСФСР были утверждены 4 с‘ездом советов Азербайджана (ст. отчет, стр. 147 — 158). Наконец, III с‘езд Грузии в апреле 1925 г. (5—9 апреля) „одобрил в общем проект конституции ЗСФСР и поручил ЦИК Грузии „согласовать с закавказским ЦИК детали проекта“. (Вл. Советов № 17-18, стр. 21 — 22). В связи с отмеченной выше дискуссией на второй сессии закавказского ЦИК интересно подчеркнуть, что из всех трех республиканских конституций Закавказья лишь грузинская оговаривает право выхода ССР Грузии как из состава ЗСФСР, так и из СССР (Ананов. Заметки по современному государственному строю Закавказья. Сов. Право 1925 г. № 2, стр. 120).

Наконец, 14 апреля 1925 г. III закавказский с‘езд советов утвердил разработанный II сессией закавказского ЦИК второго созыва проект конституции ЗСФСР почти без поправок (ст. отчет с‘езда, стр. 135 — 152). В ст. 6-ю включено было упоминание о закавказском гражданстве, не имевшееся в тексте сессии ЦИК (Ананов, стр. 121, журнал „Власть Советов“ 1925 г. № 19, стр. 12 — 13 [1]). Новый текст конституции ЗСФСР не включил постановлений о бюджетных правах федерации.

[1]) Конституция ЗСФСР 1925 г., вызвала протест Верхсуда СССР вследствии ее неконституционности. Президиум ЦИК СССР однако не согласился с этим. См. Вестник Верхсуда 1926 г. № 2, стр. 44—45. В конституцию ЗСФСР впрочем были внесены изменения 9 апр. 1927 г. С. У. ЗСФСР, 12, 155. Конституции Азербайджана, Грузии и Армении—1921-1922 г.г. см. у Магеровского, стр. 100—143, Федеративного Союза ССР Закавказья и ЗСФСР— стр. 144—159, См. также Архипов. „Очерк конституции ССР Грузии“. Власть Советов 1923 г. № 5. Ананов. Очерк конституции ССР Армении. Власть Советов 1923 г. № 5. Его же. Новейшие преобразования Азербайджанской ССР. Сборн. Сов. Строительство 1925 г. № 2—3. О Закавказской федерации кроме цитировавшейся только что в тексте новой работы Ананова в Советском Праве 1925 г. № 2 см. также Архипова „Сов. Пр.“ 1923 г. № 2. В 1927 г. на 5 всеазербайджанском, 5 всеармянском и 4 всегрузинском с‘ездах были пересмотрены конституции этих республик.

Следует в данной связи отметить, что изучение права союзных республик затрудняется неаккуратною доставкой официального их материала в общесоюзные книгохранилища. Это замечание в особенности относится к республикам ЗСФСР.

Эти постановления были включены в конституцию лишь позднее в январе 1926 г. (см. ниже).

Что касается РСФСР, то хотя на XI всероссийском с'езде и было 29 января 1924 г. постановлено переработать конституцию РСФСР на второй сессии ВЦИК (см. ст. отчет XI с'езда стр. 171—177), но по докладу Енукидзе на этой сессии пересмотр конституции РСФСР был отложен до следующей сессии (стеногр. отчет II сессии ВЦИК XI созыва, стр. 282—288).

Третья сессия ВЦИК XI созыва состоялась 5—6 мая 1925 г. На рассмотрение ее и был внесен проект новой редакции конституции РСФСР. Проект был выработан особою комиссией при ВЦИК, передан на заключение ведомств, и, между прочим, поступил на обсуждение Госплана РСФСР. Госплан внес существенные поправки (см. „Экономическая Жизнь" 1925 г. № 96). В том числе: 1) он признал нецелесообразным сохранение в конституции полностью декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа и ввел вместо этого особое вступление с подтверждением принципов декларации и 2) включил главу об основах экономического строя РСФСР. Проект комиссии ВЦИК и поправки ведомств были рассмотрены вновь комиссией СНК РСФСР под председательством наркомюста Курского и затем в заседании СНК РСФСР 24 апреля 1925 г. (см. Власть Советов 1925 г. 17-18, стр. 17. Текст проекта см. „Известия ЦИК" № 99).

В своем докладе сессии ВЦИК 5 мая 1925 г. Курский указал, что новый текст конституции учитывает все достижения советского строительства за восьмилетнее существование советской власти, главным образом, начиная с VII всероссийского с'езда. Новый текст не является частичным изменением конституции 1918 г., а есть „конституция 1925 г.", определяющая „те основные командные высоты, на которые мы должны встать для того, чтобы построить подлинное коммунистическое общество" (ст. отчет, стр. 31—49).

Внесенный проект вызвал поправки (ст. отчет, стр. 52—56, 69). Было предложено, между прочим, созывать всероссийский с'езд, по общему правилу, раз в два года (Морозов), указать, что целью государственной власти является „осуществление коммунизма", а не „социализма", как это было в проекте (Рязанов); считать столицами РСФСР Москву и Ленинград (Рязанов). По докладу Курского была избрана комиссия, рассмотревшая 19 внесенных поправок, и 6 мая III сессия приняла текст конституции с первою из упомянутых поправок (к ст. I) Рязанова.

Через три дня, 9 мая 1925 г., Курский выступил с докладом об изменении конституции РСФСР на XII всероссийском с'езде.

В прениях были выдвинуты предложения: 1) о созыве всероссийского с'езда раз в два года и 2) о необходимости

закрепить существование представительств при ВЦИК от автономных об'единений. После возражений Курского поправки были отклонены, и проект, принятый III сессией, был принят „в основном“ и передан на рассмотрение в специальную комиссию (стеногр. отчет, стр. 136—178).

Окончательное принятие нового текста конституции РСФСР состоялось в заседании всероссийского с'езда 11 мая 1925 г. (ст. отч., стр. 252—253). Конституция РСФСР 1925 г. заслуживает более подробного изучения, в особенности в виду ее значения для выяснения правового положения автономных республик.

В текст новой конституции (ст. 1 и 2 нового текста) перешло все существенное, основное декларации 1918 г. (ст. 1 и 2 и начало ст. 3), не вошли в новую редакцию текстуально лишь ст. 3—8 декларации, являющиеся преимущественно перечнем конкретных переходных мероприятий советской власти в послеоктябрьской обстановке 1917 года. Но вместе с тем ст. 1 конституции 1925 г. определенно заявляет, что эта конституция исходит из основных положений „декларации“.

Что касается „общих положений“ конституции 1918 г. (ст. 9—23), то из статей „общих положений“ 1918 г. выпущена лишь ст. 11 редакции 1918 г., так как автономным республикам и областям посвящена, в новой редакции, особая глава 4. В новую редакцию вошла ст. 15 (повидимому, заменившая главу, выработанную Госпланом — см. выше). С другой стороны, она как бы заменяет частично ст. 3 декларации 1918 г., указывая, что „вся земля, леса, недра, воды, равно фабрики и заводы... транспорт и средства связи составляют собственность рабоче-крестьянского государства“. В ст. 3 новой редакции указано, что РСФСР передает СССР полномочия, отнесенные ст. 1 конституции СССР к ведению Союза. Новый текст конституции РСФСР не упоминает, таким образом, ни о суверенитете РСФСР, ни о праве выхода из Союза, т.-е. не повторяет ст. 3 и 4 союзной конституции. „Это... исторически наиболее правильно и соответствует тому положению, которое занимает РСФСР, и в то же время это формально вполне соответствует союзной конституции“ [1]) (Курский, см. Изв. Цик. № 102).

Ст. 11 новой редакции указывает, что граждане союзных советских республик, т.-е. других республик, входящих в СССР, пользуются на территории РСФСР всеми правами ее гра-

[1]) В своей статье в „Еженедельнике советской юстиции“ 1925 г. № 20 „Новый текст конституции РСФСР“ Курский снова повторяет, что такая редакция „самоограничения“ РСФСР, расходящаяся с постановлениями конституций УССР и БССР, „больше отвечает достоинству РСФСР“. Переработке конституции РСФСР Курский посвятил также статью „Пересмотр конституции РСФСР“ в журнале „Власть Советов“ 1924 г. № 1. См. также Игнатьева, там же и 1924 г. № 9.

ждан. Надо отметить, что, подтверждая в этой статье сохранение особого гражданства РСФСР и после учреждения Союза, конституция РСФСР нигде не упоминает об особом гражданстве автономных республик.

Ст. 13 новой редакции, включая в себя правило ст. 22 редакции 1918 г. о национальном равноправии граждан, дополняет его подробным постановлением: „За гражданами РСФСР признается право свободного пользования родным языком на с'ездах, в суде, в управлении и в общественной жизни. Национальным меньшинствам обеспечивается право обучения на родном языке в школе" [1]).

Вместе с тем, статьею 13 конституции признается за отдельными национальностями „право . . . . на выделение, по решению их с'ездов и советов, с утверждения верховных органов РСФСР, в автономные советские социалистические республики и области". Приведенное новое постановление ст. 13 надлежит сопоставить со второю частью ст. 44 конституции и примечанием к этой статье (новой главы 4 конституции), согласно коим „основные законы (конституции) автономных советских социалистических республик, по принятии их с'ездами советов, представляются на утверждение ВЦИК и вносятся на окончательное утверждение всероссийского с'езда советов", а „положения об автономных областях"—на утверждение ВЦИК".

В новой редакции конституции РСФСР определенно подчеркнуто своеобразие положения автономных образований в пределах РСФСР. Автономные республики и области, хотя и вырабатывают свои „конституции" и „положения", но эти конституции и положения они обязаны внести на утверждение ВЦИК, а конституции кроме того на утверждение всероссийского с'езда. Уже эта черта заставляет рассматривать автономные об'единения, как стоящие лишь на пути к образованию государства [2]). Вырабатываемые государствами—сочленами Союза (УССР, БССР и т. д.) а также республиками, входящими в ЗСФСР (Арменией, Азербайджаном, Грузией), конституции не подлежат утверждению союзной власти. С другой стороны, ст. 13 противопоставляет „национальности"

[1]) В резолюции по вопросам советского строительства III с'езд советов СССР постановил, в целях полного обеспечения прав национальных меньшинств в национальных республиках и автономных областях, провести соответствующие меры, „как-то: введение во все выборные советские органы представителей национальных меньшинств, в случаях значительной численности национальных меньшинств—образование отдельных советов с употреблением языков этих меньшинств, организация школ и судов на родном языке и т. п.". С. З. 1925 г., 35, 247.

[2]) Таково же мнение всех высказывавшихся по этому вопросу. Дурденевский, „Советское Право, 1923 г. № 1, стр. 34, говорит о „государственновидных" образованиях и государственных „фрагментах". Плетнев. Журн. „Право и Жизнь", 1922 г. № 1, стр. 29.

„нациям“. Последние имеют право выхода из государства и право организовать свое собственное государство. Национальности имеют право выделения лишь в автономные советские социалистические республики и области с разрешения верховных органов РСФСР, т.-е. лишь в пределах СССР, и, таким образом, права выхода не имеют. Следует признать, что РСФСР есть не федерация государств, а своеобразная федерация автономных образований [1]).

Надо отметить здесь, что хотя бо́льшая часть автономных республик выработала свою конституцию, но все эти конституции не успели еще получить утверждения ВЦИК [2]).

Когда это утверждение последует, надо будет считать законченным процесс создания данной автономной единицы, а ее сделавшей значительный шаг на пути к государству. С утверждением конституций перекройка национально-территориальных об‘единений, вероятно, изменит свой характер—одностороннего правового акта центральной власти [3]).

Из постановлений конституции о всероссийском с‘езде и ВЦИК (ст. 20—31) следует выделить ст. 27 новой редакции, определяющую положение президиума ВЦИК, как „высшего“ законодательного, контролирующего и распорядительного органа власти РСФСР. „Верховными“ органами являются всероссийский с‘езд и ВЦИК (ст. 3).

[1]) По мнению Архипова автономные республики не имеют права выхода, но имеют „право инициативы выхода“, что, конечно, далеко не одно и то же. См. Его статью „Право самоорганизации членов советских федераций“, „Вестник Советской Юстиции“, 1924 г. № 13. Его же книгу „Советские автономные области и республики“. Дурденевский усматривал лишь „право инициативы выхода“ в союзном договоре 1922 г. (ст. 26). Советское Право 1923 г. № 1, стр. 34.

[2]) См. Турубинер „Конституции Туркестана, Крыма и Дагестана“, Власть Советов, 1924 г. № 1. Его же, К вопросу о положении автономных республик в СССР, Вл. Сов. 1923 г. № 5. Его же „Автономные республики“, Вестник Советской Юстиции 1924 г. № 12. Его же, Очерки государственного устройства СССР.

См. также С. Котляревский, Правовое положение автономных республик. Сов. Право, 1925 г., № 6. Его же. Журн. Рев. Зак. 1926. № 3—4. Асфендиаров. Сборн. Советское Строительство 1926. № 4—5. Енукидзе. Журн. Сов. Строительство, 1926, № 3–4, 1927, № 4. Еремеев. Основные черты конституции Республики Немцев Поволжья. Журн. Власть Советов 1926 г., № 40. Александренко в сборнике „Памяти проф. Гордона“, 1927. Ананов. Законод. права авт. республик. Власть Советов. 1927, № 24—25. См. также С. У. 1926 г., 11, 82. При ВЦИК образована комиссия для рассмотрения проектов конституций автономных республик. Вопрос о конституциях автономных республик стоял на повестке 3 сессии ВЦИК 12 созыва, но был снят с повестки.

[3]) Список соответствующих односторонних актов РСФСР см. у Дурденевского, „Сов. Право“ 1923 г. № 1, стр. 26. Список этот можно значительно удлинить. Несмотря на это Дурденевский (там же, стр. 31, Сов. Право 1923 г. № 2, стр. 120 рецензия В. Д.) говорил о „признании“, а не „создании“ центральной властью РСФСР автономных республик. В новой 1927 г. конституции Уз. ССР территория автономной Таджикской республики не подлежит изменению без ее согласия (ст. 69. Сравн. ст. 6 конституции СССР).

В старой редакции о президиуме ВЦИК упоминалось лишь мельком (ст. 45). Президиуму ВЦИК предоставляется право созывать ВЦИК на сессии. Чрезвычайные сессии созываются (ст. 29 новой редакции), либо 1) по инициативе президиума, либо 2) по предложению СНК, либо 3) по требованию одной трети членов ВЦИК, либо 4) по требованию ЦИК'ов не менее шести автономных советских социалистических республик. Никакого особого представительства в центральных органах РСФСР автономные республики и области не имеют, будучи представленными в них на общих основаниях. Конституция 1925 г., как и прежняя, нигде не указывает, какие именно автономные об'единения входят в состав РСФСР.

В связи с созданием СССР, предметы ведения всероссийского с'езда советов и ВЦИК получили новую формулировку (ст. 16—19). Из предметов ведения всероссийского с'езда отпали: 1) сношения с иностранными государствами, об'явление войны и заключение мира, ратификация мирных договоров (пункт „б" ст. 51 и „з" ст. 49) и общее руководство внешней политикой (пункт „б" ст. 49), 2) установление и изменение границ, а равно отчуждение частей территории РСФСР или принадлежащих ей прав (пункт „в" ст. 49), 3) принятие в состав РСФСР новых сочленов советской республики и признание выхода из российской федерации отдельных частей ее (п. „д"), 4) установление и изменение системы мер, весов и денег (п. „ж"), 5) установление основ организации вооруженных сил (п. „н" ст. 49) и т. д.

К ведению всероссийского с'езда по статье 16 новой редакции относится установление, дополнение или изменение основных начал конституции и окончательное утверждение конституций автономных республик. К ведению с'езда и ВЦИК (ст. 17 п. „а—к" и ст. 18) относится, между прочим, установление границ автономных республик, утверждение их конституций и разрешение споров между ними (п. „б") и отмена незаконных постановлений с'ездов советов этих республик и автономных областей, а также других местных с'ездов (п. „к"). Ст. 19 конституции особо оговаривает, что кроме законодательных постановлений всероссийских с'ездов, ЦИК, его президиума и СНК РСФСР на территории РСФСР „имеют обязательную силу постановления верховных органов СССР".

Статьи, посвященные СНК и наркоматам РСФСР (ст. 32—43), указывают, что в состав СНК входят председатель, заместитель, 11 народных комиссаров пяти об'единенных и шести автономных наркоматов и пять уполномоченных общесоюзных наркоматов, назначаемые в порядке общесоюзного законодательства и имеющие право совещательного или решающего

голоса по постановлению ВЦИК (ст. 32 [1]). СНК действует в пределах прав, предоставленных ему ВЦИК (ст. 34). Всякое его постановление может быть отменено или приостановлено ВЦИК и его президиумом (ст. 36). Распоряжения наркоматов РСФСР могут быть отменяемы ВЦИК, его президиумом, СНК РСФСР, а распоряжения об'единенных наркоматов РСФСР, кроме того, одноименными наркоматами СССР, „в последнем случае, если они не основаны на точных предписаниях ВЦИК, его президиума или СНК РСФСР" (ст. 43). Несоответствующие конституции постановления этих органов могут быть отменены только президиумом ЦИК СССР (ст. 31 конституции СССР; но постановления СНК РСФСР—кроме того Союзным Совнаркомом, см. выше).

Особая глава конституции, посвященная автономным советским социалистическим республикам и областям (ст. 44—48), немногословна. Органы государственной власти в этих республиках и областях образуются на основе конституции из местных советов, их с'ездов, исполкомов, облисполкомов и цик'ов (ст. 44). Высшими органами являются с'езды, цик'и, облисполкомы и президиумы их (ст. 45 и 46). Цик'и автономных республик образуют СНК в составе председателя и 11 наркомов. Однако, „в зависимости от местных бытовых условий" цик'и автономных республик имеют право сократить количество наркоматов (ст. 47). В совнарком автономной республики входят кроме шести „автономных" наркоматов пять об'единенных, директивных [2]). Уполномоченных „общесоюзных" народных комиссариатов в них нет. Эти отрасли управления из'яты целиком из ведения автономных республик [3]).

Наконец, последняя статья гл. 4-й, ст. 48, указывает, что цик'и автономных республик, „в пределах прав, предоставленных" этим республикам, издают законодательные акты, имею-

[1]) На XIII всеросс. с'езде 15 апреля 1927 г. ст. 37, 38 и 47 конституции были пересмотрены. В связи с образованием директивного наркомата—ЦСУ РСФСР число наркоматов дошло до 12. В связи со слиянием наркомвнешторга и наркомвнуторга число уполномоченных СССР упало до четырех (СУ 40, 252).

[2]) Теперь шесть директивных (ЦСУ). В 1927 г. речью Рыкова на XIII всеросс. с'езде поднят вопрос об упрощении аппарата автономных республик и областей. См. дискуссию, начиная с № 77 Изв. ЦИК. См. также Кульбешеров. Журн. Сов. Строительство 1927, № 1, Чанышев, там же, № 2—3, Ананов, там же, № 7.

[3]) Поскольку речь идет об автономных наркоматах, то ясно, что и они, хотя и подчинены лишь совнаркомам и цик'ам автономных республик, но в той или иной мере инструктируются из центра РСФСР. Как было уже отмечено, в конституции Молдавской ССР проглядывает стремление к централизации в области народного комиссариата юстиции. По отношнию к автономным об'единениям РСФСР см. статьи Курского в Еженедельнике Советской Юстиции за 1924 г. № 48 и 50. См. еще о совещаниях НКЮ РСФСР с наркомюстами авт. республик в ЕСЮ, 1927 № 25 и 26. (Ср. также Архипов „Советские автономные области и республики", стр. 78—80). См. также положение о судоустройстве РСФСР 1926 г. ст. 5, 148—153 и др. Прения о нем в ст. отчете 3 сессии ВЦИК 12 созыва.

щие обязательную силу в пределах их территории. Здесь указывается, с одной стороны, законодательный характер актов автономных республик (ст. 48 не говорит об автономных областях), а с другой стороны, оговаривается, что эти законодательные акты издаются в пределах прав, предоставленных этим республикам. Таким образом, к компетенции автономных республик не относятся полномочия, которые не предоставлены им „таксативно" в их конституциях или в актах об учреждении республик. Не возбуждает сомнения и то, что „законодательные акты общегосударственного значения" (ст. 19 конституции) имеют „обязательную силу" по всей территории РСФСР—и в пределах автономных республик. Конституция РСФСР дает определенную формулировку этого правила, однако, лишь в отношении СНК РСФСР (ст. 34), подобно тому, как это имело место, например, в союзном договоре 1922 г., что является несомненно редакционным промахом.

Сказанным исчерпываются главнейшие изменения, относящиеся к вопросу о федеративной организации РСФСР [1]). Любопытно отметить еще, что, повторяя все разделы старой редакции конституции, новая конституция РСФСР, хотя и приближается к редакции конституции Союза, однако, не содержит постановлений о Верховном суде РСФСР. Постановления эти, как известно, формулированы ныне ст. ст. 176—185 положения о судоустройстве 1926 г. (СУ, 85, 624).

Переработка конституции РСФСР, разумеется, представляет особый интерес, так как РСФСР в течение пяти лет являлась предвестником СССР, поскольку в эти годы надо было различать РСФСР в тесном смысле и РСФСР, как „союз" с независимыми советскими республиками [2]).

Но обе федерации—РСФСР и ЗСФСР, входящие в состав „федерации федераций"—СССР, являются весьма своеобразными федерациями. Последняя—ЗСФСР—есть во всяком случае об'единение государств. Как Азербайджан, так Армения и Грузия, несомненно, являются государствами. До 1922 г. они входили в качестве союзных договорных республик

[1]) О конституции РСФСР 1925 г. см. ст. под этим названием Турубинера. Советское Право 1925 г. № 6. Его же Самоопределение национальностей в конституции РСФСР 1925 года. Вестн. Сов. Юст. 1925. № 17.

[2]) Этот „союз" имел несомненно характер конфедеративного союза. Разумеется, в связи с практикой регистрации, подтверждения декретов РСФСР в союзных республиках и в связи с тем, что представители этих республик входили в центральные органы РСФСР лишь при рассмотрении вопросов об'единенных комиссариатов, можно было говорить лишь о конфедерации. См. Поречин Советские республики в их взаимоотношениях. 1922. Палиенко, н. с., и в предисловии к этой брошюре Ветошкин. Фиолетов. СССР, авт. республики и области. 1923. Наоборот, исследователи, имевшие в виду РСФСР без Украины, Белоруссии и Закавказья, подчеркивали централизм РСФСР. См. Обзор литературы В. Д. „Вл. Советов" 1923. № 4. Плетнев „Право и Жизнь" 1922. № 1.

в конфедеративный союз РСФСР. После их об‘единения в ЗСФСР их государственная природа сохранилась, что, как отмечалось, усматривается прежде всего из их права самостоятельно вырабатывать свои конституции (без утверждения ЗСФСР). Поэтому относить их к разряду автономных республик, как это делает Архипов (см. вышецитированные его работы), неправильно. С другой стороны, эти республики не являются ныне и союзными (см. Котляревский „СССР и союзные республики“, стр. 64), хотя, надо признать, они перечисляются во вводной части раздела второго союзной конституции, как составные части ЗСФСР. Турубинер (Очерки государственного устройства СССР, стр. 50—51), правильно отмечая, что Армения, Азербайджан и Грузия не являются ни автономными, ни союзными, предлагает именовать их „федерированными“. Во всяком случае это—государства. И ЗСФСР есть государство, состоящее из государств-сочленов.

Один из высших органов ЗСФСР — президиум ЗАКЦИК возглавляется по числу республик тремя председателями (ст. 22). Отмеченная черта президиума есть, несомненно, одна из черт федеративной организации.

Как видно из вступительной декларации конституции, ЗСФСР пришла на смену „федеративному союзу“, как „дальнейшее политическое, хозяйственное и военное об‘единение“. Этим подчеркивается, что ЗСФСР не является конфедеративным союзом, а именно федерацией.

В конституции ЗСФСР формулировано начало непосредственного действия федерального права на всей территории ЗСФСР, без какой бы то ни было регистрации этих актов входящими в ЗСФСР республиками (ст. 19 и 36). В конституции ЗСФСР, таким образом, содержится правило, обратное имевшемуся в союзном договоре об образовании федеративного союза в Закавказьи—о том, что постановления союзного органа (высшего экономического совета) „безусловно обязательны... для учреждений (экономсоветов)... республик“ (ст. 10 конституции федеративного союза Закавказья). Мероприятия центральных органов ЗСФСР обращаются непосредственно к гражданам, а не только к учреждениям союзных закавказских республик.

Гораздо сложнее разрешить вопрос о юридической природе основного стержня советской федерации — РСФСР. РСФСР, как и ЗСФСР, „республика“, а не „союз“. Но это не может дать повода думать, что РСФСР есть „унитарное государство“, как это утверждает Плетнев. Это означает лишь, что РСФСР есть не конфедерация. Но является ли РСФСР федерацией?

Едва ли „автономные“ республики и области можно считать уже государствами, они лишь становятся таковыми. Это—государства im Werden. Употребляя сохрани-

вшееся в нашем официальном языке понятие суверенитета, Сталин говорил, что их суверенитет в „потенции“ (см. выше).

Представлены ли эти „государственноподобные“ образования, государственные „фрагменты“ в центральных органах РСФСР, как особые политические образования?

После упразднения народного комиссариата по делам национальностей при президиуме ВЦИК (С. У. 39, 358) по декрету 9 апреля 1924 г. находятся представители автономных республик и областей. Декрет говорит о „совещании этих представителей“.

Ни во ВЦИК, ни в президиуме ВЦИК (ни во всероссийском с‘езде) нет представительства автономных образований, как отдельных „политических тел“.

Таким образом, в центральных органах РСФСР автономные образования, как таковые, представлены лишь в совещательном органе при ВЦИК. Надо принять во внимание и то, что „основное ядро РСФСР“ также не представлено, как особое единство, в центральных органах РСФСР. С другой стороны, центральные органы РСФСР не отделены от центральных органов „основного ядра“. Таким образом, нельзя признать, чтобы представительство как автономных образований, так и „основного ядра“ в центральных органах „российской федерации“ было вполне оформлено.

Что касается непосредственного действия постановлений центральных органов РСФСР на территории автономных образований, как „высшего“ права, рядом с законодательными актами этих автономных единиц (ст. 48 конституции), то эта вторая черта федерации, сближающая ее с единым государством, имеется, как указывалось уже выше, у РСФСР.

Таким образом, юридически отчетливой федерацией „советских национальных республик“ признать РСФСР нельзя. Но нельзя признать конституцию 1925 г. и последним этапом в государственном строительстве РСФСР.

Советская конституция есть „гибкая“ конституция. Ставя во главу советского управления „демократический централизм“, правящая партия разрабатывала вместе с тем вопросы федерализма и „в советском порядке“ и „в партийном порядке“ (ср. Енукидзе, стенограф. отчет XII с‘езда РКП (б), стр. 538). Вопросы эти требуют дальнейшей разработки, и при этом в смысле еще большего приближения постановлений конституции РСФСР к постановлениям союзной конституции (см. также Скрыпник, стеногр. отч. II с‘езда СССР, стр. 105—108).

Подводя итог юридической природе РСФСР в ее современном состоянии по конституции 1925 г., следует сказать, что поскольку идет речь о федерации национально-территориальных единиц, РСФСР не может считаться оформленной федерацией и по новому тексту конституции 1925 г. Еще менее, казалось бы, черт федерализма в конституции РСФСР 1918 г.

Наименование Российской республики федеративной республикой в момент создания конституции 1918 г. имело, очевидно, обоснованием намечавшееся тогда национальное строительство.

4. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ СССР

В процессе советского строительства за истекшие годы следует отметить рядом с образованием национально территориальных единиц создание новых административно-хозяйственных областей, являющихся каждая по своей экономической структуре единым хозяйственным целым. Это новое экономическое районирование СССР вносит элементы рационализации и плановости в унаследованное от старой России административное деление.

В эпоху становления советской власти, „власти советов“, на первый план определенно выдвинулось национальное строительство [1]).

В условиях гражданской войны, капиталистического окружения и преобразования „власти советов“ в „советскую власть“, национальное строительство также имело совершенно исключительное значение. Но по мере перехода к мирному социалистическому строительству экономическое районирование, вопросы целесообразной хозяйственной структуры в „советской федерации“, стали актуальными вопросами. Госпланом РСФСР и СССР был выработан общесоюзный план деления всей территории Союза на области, представляющие каждая обособленную единицу, хозяйственно отличающуюся от других областей. (См. о работах образованной Госпланом комиссии по хозяйственному районированию СССР Кржижановский. Хозяйственные проблемы РСФСР. 1921. Александров, Основы хозяйственного районирования СССР 1924. Районирование СССР 1917—1925. Под ред. Егорова. 1926 [2]).

[1]) В нашей советской литературе это утверждение оспаривается одним из авторов проекта конституцию РСФСР 1918 г.—Рейснером. Ссылаясь на статью 1-ю декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа, провозглашающую что „вся власть принадлежит советам“, и что Россия есть „республика советов“, он настойчиво указывает, что в советской конституции необходимо усматривать не только „федерацию национальностей“, но и „федерацию советов“. См. „конституционную“ книжку журнала „Пролетарская революция и право“ 1918 г. книга 3—4. См. книгу Рейснера „Государство буржуазии и РСФСР“ стр. 378—386. Его же „Право. Наше право. Чужое право. Общее право“. 1925 г. стр. 227—231. Архипов—Автономные области и республики, стр. 24—30. „См. также прения по вопросу о „самоопределении трудящихся“ и „самоопределении наций“ на VIII с'езде РКП (б)— см. выше. Магеровский, в книге „Основы советского права“ (стр. 17), высказывает иное мнение. Единственною основой федерализма в СССР он признает национальное строительство.

[2]) Вопросы районирования получили разработку на XII съезде ВКП(б). О районировании см. еще Понтович. Проблема районирования. Вестн.

Подобные области возникали на короткое время и ранее (Московская область 1918 г., Северная область, Уральская область, Западная область—см. С. У. 1918 г., 99, 1019), но необходимость сугубого централизма в эпоху гражданской войны и военного коммунизма воспрепятствовала существованию этих областей.

Деление СССР на экономические районы—области, разумеется, не совпадает и не может совпасть с границами территориально-национальных образований. Лишь в виде из'ятия некоторые национально-территориальные образования являются и экономически однородными областями—районами. Таковы, Украина, Крым, Белоруссия, ЗСФСР, Киргизия, Узбекистан, Туркменистан.

Остальные национально-территориальные единицы, большею частью не крупного размера, должны быть включены в соответствующие районы. Однако, интересы национального строительства требуют, чтобы это „включение" не затрагивало правового статуса автономных образований.

Первая из территориально-экономических областей, возникших в условиях экономического строительства, — Уральская область была образована в ноябре 1923 г. (СУ 103—104, 1027, 1028). Ее границы не включили в область ни одной автономной единицы.

Образованный в 1924 г. Северо-Кавказский край (СУ 1925 г. 11, 76) включил в себя четыре автономных области — Карачаево-Черкесскую, Кабардино-Балкарскую, Черкесско-Адыгейскую и Чеченскую. Позднее сюда в ключены были также Ингушетия и Северная Осетия, согласно волеиз'явлению трудящихся этих автономных областей (СУ 1925 г., 18, 118).

Ст. 70—78 положения о Северо-Кавказском крае указали, что права автономных областей, предусмотренные актами об их учреждении, остаются неизмененными. Областной исполком автономной национальной области в случае несогласия с постановлением краевых органов может приостановить действие этого постановления и обжаловать его во ВЦИК (ст. 76). В отраслях управления директивных наркоматов автономные области подчиняются однако директивам краевых органов [1]).

При образовании Сибирского края в мае 1925 г. (СУ, 38, 268, и 89, 651) с центром в г. Новосибирске, в состав края

Фин. 1924 № 12. Ильинский. Правовые предпосылки сов. территор. строя. Сов. Право 1926, 4 — 5.

[1]) См. Лодыженский. Юго-восток России в системе административно-хозяйственных единиц. Сов. право 1922 № 3. Его же, Национальные авт области Сев. Кавказа после районирования. Сов. Право, 1926 № 2. См. там же 1926. № 3. Ананов — Национальный момент в районировании Юго-востока. Власть Советов 1924. № 7. Енукидзе—Национальная проблема в советском строительстве. Сборник Сов. Строительство, 1-й 1925 г. См. содержательные прения при рассмотрении 2 сессией ВЦИК XI созыва положения о Сев.-Кавказск. крае, ст. отч., стр. 390—404 и 449—459.

вошла автономная Ойратская область. Отдел четвертый постановления об образовании края указывает, что область входит в край „в ее нынешних границах... в качестве самостоятельной административно-хозяйственной единицы, с оставлением неприкосновенными прав, предоставленных ей“.

Образованный в январе 1926 г. (С. У., 3, 8) Дальневосточный край не включил в свой состав ни одной национально-территориальной автономной области.

Помимо этих четырех областей намеченное Госпланом хозяйственное районирование проводится в жизнь районированием Ленинградской области с центром в Ленинграде. (С. У. 1927 г., 82, 547).

Несомненно, что полное осуществление плана районирования должно существенно отразиться на организации советской федерации. Национально-териториальные образования не охватывают всей советской территории. Правовое их оформление не дает еще возможности надлежаще организовать центральные органы, как РСФСР, так и СССР.

Центральные органы СССР, построенные по принципу представительства национальностей (Совет Национальностей), не дают представительства всех особенностей местного быта и культуры. В Совете Национальностей не представлены „основное ядро РСФСР“, Сибирь, Урал, Дальний Восток и т. д. (Рейснер. Совет Национальностей. Сборник Советское Строительство, выпуск 1-й 1925 г., стр. 192—207). С проведением в жизнь экономического районирования организованное представительство районов дало бы в центре полное выражение местной экономики [1]).

Экономическое районирование ближе, чем „федерализм национальностей“, к проведению в жизнь того „демократического централизма“, который лежит в основе советского строительства. Приоритет в советском строе классового начала над началом национальным определенно подчеркивается советским правом. Полнота власти в советской федерации принадлежит, как справедливо указал в только что цитированной статье Рейснер, не нациям и не национальностям, а советам (ст. 2 конституции РСФСР).

В настоящее время и в наших условиях, конечно, национально-территориальная федерация СССР имеет громадное политическое и экономическое значение (см. декларацию об образовании СССР). Но по мере изживания этой формы государственного строительства — „федерации национальностей“ должно возрастать значение строящегося на началах демократического централизма экономического районирования.

---

[1]) Пока в центре имеются лишь представители краевых исполкомов. См. С. У. 1926 г., 34, 274.

ЧАСТЬ II

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА СОЮЗА И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

1. РАЗВИТИЕ ОБЩЕСОЮЗНОГО СОВЕТСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА ДО ОБРАЗОВАНИЯ СССР

В рассматриваемый период, до образования СССР, сложились в бюджетном праве РСФСР и зачатки общесоюзного бюджетного права. В этой специальной области РСФСР сыграла ту же роль, которая была отмечена выше, роль колыбели федерального права.

Впрочем, первые акты бюджетного права РСФСР еще не затрагивали вопросов федерального строительства. Эти акты издавались по старым формам и образцам, и они не отражали происходивших сдвигов в структуре советского государства.

Таковы, например, декрет Совнаркома 11/VII—18 г., утвердивший бюджет на 1-е полугодие 1918 года (СУ 50, 579) и декрет 3 декабря 1918 г.—об утверждении ВЦИК бюджета на 2-е полугодие того же года (СУ 90, 911). Никаких указаний, интересных для нас, не содержится также в декретах Совнаркома 3 июня и 2 ноября 1918 г. о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении смет и росписи доходов и расходов на июль — декабрь 1918 года (СУ 41, 521) и январь — июнь 1919 г. (СУ 1918 г., 82, 861). Упомянутые декреты знают лишь противопоставление средств общегосударственных и местных средств, средств местных советов.

Это же противопоставление содержится и в посвященных бюджетному праву статьях 79—88 конституции РСФСР 10 июня 1918 г. (гл. XVI конституции).

Задачей финансовой политики РСФСР конституция (ст. 79) считает предоставление „в распоряжение органов советской власти всех необходимых средств для удовлетворения местных и государственных нужд... не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности".

Остальные из упомянутых статей уточняют тот же вопрос. Так, по ст. 80 государственные доходы РСФСР об'единяются в государственном бюджете. Ст. 81 предоставляет всероссий-

скому с‘езду советов или ВЦИК определить, какие виды доходов и сборов входят в государственный бюджет и какие поступают в распоряжение местных советов. Согласно ст. ст. 82 и 83 общегосударственные потребности удовлетворяются за счет средств, отпускаемых из государственного казначейства, и ни один расход из этих средств не может быть произведен без установления на него кредита в росписи государственных доходов и расходов или иначе, как путем издания особого постановления центральной власти.

И эти и последующие статьи 84—88 конституции противопоставляют, таким образом, лишь центральную и местную власть и не относятся собственно к области федерального строительства.

Не приносит нового и 1919 г. 21 мая была утверждена ВЦИК роспись общегосударственных доходов и расходов на январь—июнь 1919 г. (СУ 20, 245). Акта об утверждении бюджета на 2-е полугодие 1919 г. в Собр. Узакон. за 1919 г. не было опубликовано. Вообще бюджетное право этого периода военного коммунизма носит отрывочный характер, воспроизводит частично уже отпадавшие по существу нормы дореволюционного права и публикуется далеко не полностью [1]).

24 мая 1919 г. были утверждены Совнаркомом сметные правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении финансовых смет и росписей на июль—декабрь 1919 г. (СУ 29, 318), а 23 декабря того же года—на 1920 г. (СУ 65, 589). Как первые об‘емистые правила (73 ст.), так и вторые, ограничивавшиеся ссылкой на предыдущие, имеют в виду „все местности, на которые распространяется советская власть“, но опять таки никаких постановлений, учитывающих федеративность республики, не дают.

В 1920 г.—28 октября—были изданы правила о временных расходных расписаниях на январь—июнь 1921 г. (С. У. 88. 448), а 23 июня 1921 г.—на июль—сентябрь 1921 г. (СУ 52, 299). Никаких актов об утверждении бюджета опубликовано в Собрании Узаконений в 1920—1921г. не было, и таким образом и эти годы представляются весьма скудными в области бюджетного права. Едва ли в то время можно говорить о бюджете и бюджетном праве. В растущем потоке эмиссии все значилось лишь на бумаге в бюджетных актах, в частности, таким же бумажным было слияние общегосударственного и местного бюджетов. К концу 1920 г. денежный бюджет к тому же отмирал. Проектировался переход к материальному неттобюджету. В условиях обесценения старого рубля бюджеты являлись лишь невыполнявшимся планом. Доходные сметы

[1]) Исчерпывающее изложение развития советского бюджетного права 1917—1923 г. г. дается проф. С. А. Котляревским в его книге „Бюджетное право СССР“. См. 2-е изд., стр. 17—82.

вообще отпадали по существу, а расходы покрывались исключительно эмиссией [1]).

В 1921 г. намечается однако перелом в бюджетном праве. Акты конца этого года преследуют цель перестроить бюджетное право уже в связи с переходом к новой экономической политике.

Серию новых актов открывает рассмотренный IV сессией ВЦИК восьмого созыва декрет 10 октября 1921 г. о мерах по упорядочению финансового хозяйства (СУ, 69, 550). ВЦИК принял на себя „непосредственное рассмотрение и утверждение общегосударственного бюджета“ и указал всем органам РСФСР и союзных социалистических республик, что работа наркомфина и сметно-бюджетная дисциплина имеют исключительно важное значение в деле перестройки народного хозяйства. Пред‘являя требование ко всем советским органам о всемерной охране „интересов народной казны“, постановление ВЦИК поручило НКФ принять все меры к упорядочению бюджета и к разграничению (об‘единенных с июня 1920 г.) бюджетов общегосударственного и местных (п. 5). При этом проектировалось создание особой бюджетной комиссии ВЦИК для ближайшего участия в рассмотрении бюджета (п 11).

Тогда же в октябре 1921 г. сессия постановила утвердить (СУ, 72, 593) декрет о порядке составления финансовых смет доходов и расходов на 1922 г. и о порядке открытия временных кредитов впредь до утверждения сметы. Этот декрет (СУ, 69, 553) предусматривал составление наркомфином краткого плана финансов на 1922 год, с исчислением предполагаемых поступлений и распределением их между отдельными наркоматами и в запасный фонд на покрытие непредусмотренных расходов. В отношении составления смет на 1922 г. декретом устанавливались подробные правила: в целях пресечения непомерности пред‘являемых к государству денежных требований правила обязывали все ведомства „как РСФСР, так и союзных и автономных социалистических советских республик“ вносить в расходные сметы только такие кредиты, которые основаны на штатах и тарифах или предназначены на выполнение мероприятий, предусмотренных планами и программами учреждений и предприятий. При этом ведомства должны были сокращать свои штаты и программы до пределов, установленных „кратким планом“ наркомфина (разд. II, п. 1 и 3). Сметы наркоматов союзных и автономных республик должны были сообщаться подлежащим ведомствам и наркомфину РСФСР к 1 декабря 1921 г., а предельным сроком внесения всех смет в особое бюджетное совещание при наркомфине намечалось 10 декабря 1921 г. (разд. III, п. 4).

[1]) Кроме упоминавшейся книги проф. Котляревского о бюджетном праве см. Любимов и Эльясон. Современное финансовое законодательство. Сов. Право 1922 г. № 3.

Изложенные постановления конца 1921 г. не претворились полностью в жизнь, в частности. не приступила к работам бюджетная комиссия ВЦИК, и вообще эти постановления явились скорее выражением лишь программы, осуществившейся много позднее.

Хотя IX всероссийский с‘езд и утвердил бюджет на 1922 г., точнее на 9 месяцев 1922 года, так как с первого октября этого года намечено было перейти к новому бюджетному годовому сроку (СУ 1922 г., 5, 46), но бюджет этот, составленный в золотом исчислении, оказался нереальным. Пришлось перейти вновь к советским денежным знакам и к месячным расходным расписаниям, которыми фактически жили до того времени.

Не удалось приступить и к выполнению постановления с‘езда (п. 10 „е“) о разработке правил о порядке составления и исполнения „общефедерального бюджета“. Печальный опыт остановил размах законодателя. Когда в 1922 г. поднялся вопрос о составлении бюджета на 1922/23 г., то соответствующие декреты предусматривают составление лишь ориентировочного годового бюджета. О переходе к жесткому годовому бюджету не идет уже речи.

10 августа 1922 г. (СУ, 77, 961) был издан декрет о главных основаниях составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и росписи общегосударственных доходов и расходов на 1922/23 г.

Новый декрет содержал впервые некоторые правила о федеральном строении бюджета. Согласно ст. 12 сметные исчисления доходов и расходов по об‘единенным наркоматам союзных и автономных социалистических советских республик об‘единяются в общих сметах РСФСР. Сметы необ‘единенных наркоматов этих республик составляются в республиках, утверждаются местными совнаркомами и затем доставляются в Москву в сметно-бюджетное совещание НКФ РСФСР (ст. 13). При рассмотрении смет необ‘единенных наркоматов союзных и автономных республик в Москве к участию в нем привлекаются соответствующие представительства республик или представители с мест (областей; ст. 14).

На основе декрета 10/VIII, декретом СНК от 26 сентября 1922 г. были утверждены временные расходные расписания на октябрь 1922 г. (СУ, 61, 783). В дальнейшем кредиты продолжают открываться на каждый месяц по ориентировочному бюджету на 1922/23 г.—см. например, декрет СНК от 26/XII—22 г. об открытии кредитов на январь 1923 г. (СУ, 1923 г., I, 14).

Только что рассмотренные акты бюджетного права подитоживают правила, создавшиеся разрозненно по отношению к каждой из республик, вступавших в договорные отношения с РСФСР, в связи с об‘единением ряда отраслей управления РСФСР и договорной республики.

В первом из соглашений по финансовым вопросам, заключенном РСФСР с Азербайджаном 30/IX-20 г., устанавливается связь между наркомфином РСФСР и наркомфином Азербайджана, где наркомфин РСФСР имеет своего уполномоченного при совнаркоме (п. 8). Финансовые сметы об'единенных наркоматов Азербайджана представляются в наркоматы РСФСР и оттуда направляются установленным порядком, в составе общей сметы (п. 1). Финансовые сметы необ'единенных наркоматов утверждаются совнаркомом Азербайджана и в РСФСР представляются для сведения (п. 2). Расходы покрываются как доходами Азербайджана, так и суммами, отпускаемыми РСФСР (п. 5).

По этому же образцу заключаются соглашения 1921 г.—21 мая с Грузией и 30 сентября с Арменией. Соглашение с Грузией включает в состав совнаркома Грузии уполномоченного наркомфина РСФСР (ст. 2) и устанавливает изложенные выше правила рассмотрения смет об'единенных и необ'единенных наркоматов (ст. ст. 4 и 5). Следует лишь заметить, что договор с Грузией (см. выше) не перечислил тех отраслей управления, которые должны явиться об'единенными, предоставив их установление дополнительному соглашению. Очевидно, это соглашение имело место, но не отразилось в опубликованных в общем порядке актах.

То же замечание следует повторить и в отношении Армении, с которой вовсе не было заключено союзного договора (см. выше), а было заключено, после признания независимости Армении, лишь соглашение по финансовым вопросам (30/IX—1921 г.). Соглашение это тоже говорит об об'единенных и необ'единенных наркоматах и о направлении их смет (ст. ст. 5 и 6), а между тем в опубликованных актах, какие именно наркоматы явились об'единенными, не указано. Соглашение указывает, что наркомфин Армении будет назначаться ЦИК Армении по соглашению с наркомфином РСФСР (ст. 1). Оно подчиняет кассовые учреждения наркомфина на территории Армении наркомфину РСФСР и вводит в них в действие кассовые правила РСФСР (ст. 3). Установление новых денежных налогов и сборов в пределах Армении по соглашению возможно лишь в порядке ст. 81 конституции РСФСР, т. е. по представлению наркомфина РСФСР в общем порядке (ст. 2).

Почти совпадает по содержанию соглашение по финансовым вопросам с Белорусской ССР 26/VII—21 г. Это соглашение содержит широкое, хотя и не вполне удачно редактированное, постановление, согласно которому сметы БССР подчиняются общим правилам о сметах и общему федеративному бюджету РСФСР и союзных с нею социалистических советских республик.

Наконец, уже после образования федеративного союза ССР Закавказья (12 марта 1922 г., см. выше) в июле 1922 г. было

заключено соглашение по финансовым вопросам, имевшее своим главным содержанием валютные вопросы об'единения денежных систем РСФСР и Закавказья, но содержавшее и бюджетно-финансовые, правда весьма отрывочные, постановления. По ст. 12 находящиеся на территории Азербайджана и Армении общефедеральные учреждения (надо думать, общефедеральные в смысле всей советской федерации, а не федерации Закавказья) финансируются в сметном порядке за счет бюджета РСФСР. По ст. 11 вопрос о дотациях закавказским республикам должен быть разрешен в общебюджетном порядке.

Помимо этих актов, изданных в сборнике договоров РСФСР, можно найти ряд актов в Собрании Узаконений, причем в основе этих актов также лежит соглашение органов РСФСР с органами той или иной союзной республики.

По отношению к Украине последовал 13/X—21 г. декрет СНК РСФСР, изданный „в согласии с постановлением СНК УССР от 4/VI того же года" (и в отмену неопубликованного постановления СНК РСФСР от 15/VI—20 г. о бюджете УССР), об открытии кредитов для Украины исключительно через управление уполнаркомфина РСФСР при СНК УССР, а не непосредственно губернским финансовым органам.

В 1922 г. последовало постановление НКФ РСФСР от 25 августа (СУ, 58, 733), уточнившее взаимоотношения уполнаркомфина при СНК УССР с НКФ РСФСР. Развивая нормы союзного договора Украины с РСФСР 28 декабря 1920 г. и декрета 13 октября 1921 г., постановление НКФ устанавливает, в интересах единства общефедеративной финансовой политики (ст. 2), что госбюджет Украины входит в общефедеративный бюджет РСФСР самостоятельной составной частью и обнимает доходы и расходы по необ'единенным наркоматам (п. 4). Сметы по об'единенным комиссариатам поступают на заключение СНК Украины и затем в российские наркоматы для направления общим порядком (п. 5). Кредиты, предусмотренные украинским бюджетом (т.-е. по необ'единенным наркоматам), и кредиты по об'единенным наркоматам поступают в ведение уполнаркомфина Украины и им же производятся необходимые расходы (п. 7). Передвижка украинских кредитов на нужды РСФСР производится лишь по соглашению СНК РСФСР и Украины. Все возникающие разногласия между российским и украинским совнаркомами подлежат окончательному разрешению ВЦИК (п. 5) [1]).

[1]) Постановления этого декрета получили в 1923 г. развитие в декрете ВЦИК и СНК от 27 апр. о порядке отпуска кредитов УССР на 1922/23 г. (СУ, 1923 г., 37, 395). Согласно последнему декрету на 1922/23 бюджетный год был продолжен порядок ассигнования кредитов на расходы по необ'единенным наркоматам УССР путем процентного отчисления в размере 19% общей суммы (п. 1). Эти расходы должны быть включены в общесоюзную роспись отдельными номерами (п.п. 2 и 3). Сметы необ'единенных наркоматов

Особых постановлений для автономных республик в области бюджетного законодательства издано не было, очевидно потому, что автономные республики включались финансовым законодательством в число местных административных единиц, а их финансы обнимались понятием местных финансов и регулировались соответствующими общими нормами.

Особый акт был издан в 1921 г. лишь по отношению к автономной Киргизской социалистической советской республике. Территориальные пределы этой республики, обнимающей протяжение многих губерний, очевидно, воспрепятствовали распространить на ее финансы понятие местных финансов. 31 января 1921 г. для Киргизской республики были изданы правила о порядке составления, рассмотрения, утверждения и исполнения финансовых смет доходов и расходов (СУ, 17, 108). Правила эти различают об'единенные и необ'единенные наркоматы, и сметы последних направляют не подлежащим наркоматам РСФСР, как это имеет место в отношении первых смет, а лишь наркомфину РСФСР для включения, после просмотра бюджетным совещанием и СНК РСФСР, в общий федеративный бюджет РСФСР.

Киргизская ССР явилась еще несколько раз предметом особой регламентации в области местного бюджета, причем однако создание краевого местного бюджета в ней, с самостоятельными источниками доходов, признано было несвоевременным (СУ, 1922 г. 52, 659 и 55, 694). Таким образом, Киргизская республика была с этого времени подчинена общему порядку, установленному для автономных республик.

В самом конце 1922 г.—27 декабря—X всероссийский с'езд вынес по докладу наркомфина постановление (СУ, 1923 г., 28, 329), пунктом 2 которого было предписано „установить принципы построения госбюджета автономных республик по необ'единенным наркоматам". Таким образом, сметы об'единенных наркоматов республик рассматривались, как составные части смет подлежащих наркоматов РСФСР, не требующие какой-либо особой регламентации.

Законодательства союзных с РСФСР республик и в данной области бюджетного права, как и в других областях, содержат акты, совпадающие по содержанию с законодательством РСФСР или в той или в иной мере дополняющие это законодательство.

В частности, на Украине, особенно в первые годы советской власти, когда советская власть была занята борьбою на разных фронтах, нормы бюджетного законодательства носят совершенно разрозненный характер.

утверждаются СНК Украины (п. 5). Тот же порядок „квот" на необ'единенные наркоматы был установлен и для других республик. См. ст. М. И. Боголепова в журн. Плановое Хозяйство, 1926. № 3, стр. 66. Квота для РСФСР была определена в 63%.

Так, 21 февраля 1919 г. издаются сметные правила на первые 6 месяцев 1919 г. (СУ, 13, 148), издается постановление о порядке закрытия кредитов по смете 1918 г. (СУ, 16, 175) и т. д. Такие же акты, как эти акты 1919 г., повторяются и в 1920 г. (см. правила 7 сентября 1920 г. СУ, № 23, 486; 24, 490).

По мере упорядочения хозяйственной жизни на Украине начинает возникать в ней бюджетное право, по образцу права РСФСР. В 1921 г. издаются 4 июня правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении смет (СУ, 10, 284), „в развитие и дополнение постановлений РСФСР для УССР, впредь до составления правил для общефедеративного бюджета РСФСР и союзных республик".

Следуя нормам РСФСР, на Украине вводят в действие ряд декретов РСФСР в финансово-бюджетной области (см. СУ Укр. 1921 г. 23, 676; 24, 714; 26, 785. 1922 г., 1, 11; 1, 15; 6, 105; 12, 212; 16, 261 и т. д.). Подобно тому, как это имеет место в РСФСР, создается бюджетная комиссия при ВУЦИК (Собр. Узак. Укр. 1922 г. 2, 39).

На 2-й сессии ВУЦИК VI созыва (СУ, 26, 389) в мае 1922 г. принимается по докладу уполнаркомфина резолюция о необходимости обеспечения самостоятельности украинского бюджета в рамках общефедеративного бюджета (п. 2) и ускорении издания декрета об общефедеративном бюджете РСФСР и союзных республик (п. 1).

Таким образом, и в этой области Украина является застрельщицей, является инициатором разработки вопроса о бюджетно-финансовых взаимоотношениях об'единявшихся в Союз республик.

Старые формы не удовлетворяли Украину, и на 3-й сессии ВУЦИК VI созыва в октябре 1922 г. (СУ, Укр. 45, 663), незадолго до заключения союзного договора 1922 г., сессия высказывается против порядка ассигнования на необ'единенные наркоматы Украины в виде установленного процентного отчисления (т. е. против порядка „квот").

Еще более скудны постановления другой союзной республики—Белоруссии. Как и в других областях (см. выше), законодательство Белоруссии сводится во многих случаях к „подтверждению" постановлений органов РСФСР (см. СУ 1922 г., 10, 139; см. напр. тоже СУ 1923 г., 10, 88 и 89 и т. д.).

Что касается Закавказья, где в 1922 г. происходил процесс об'единения сначала в федеративный союз, а затем в ЗСФСР, то, как указывал Гуссейнов на втором закавказском с'езде в январе 1924 г., до 1923 г. в Закавказьи не было, собственно говоря, бюджетов (стеногр. отч., стр. 125—143). При таком состоянии бюджетного хозяйства, вполне об'ясняемом сложным положением Закавказья в условиях финансовой, валютной разрухи и т. д., нет нужды в изучении республиканских бюджетных законодательств. Можно лишь упомянуть, что во

всех трех конституциях закавказских республик этого времени содержатся постановления о бюджетном праве (ст. 94—102 азербайджанской конституции 6 мая 1920 г., ст. 85—87 армянской конституции 2 февраля 1922 г. и ст. 112—128 грузинской конституции от декабря 1921 г. [1]), тем более, что эти постановления в значительной степени скопированы с конституции РСФСР и представляют отличия лишь постольку, поскольку они издаются в разное время, отражая те же видоизменения бюджетного права, что и в РСФСР (напр., азербайджанская конституция исходит из об'единения государственного и местного бюджетов и т. д.).

2. КОНСТИТУЦИЯ СССР О БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ. РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В СССР в 1923 и 1924 г.г.

Договор 30 декабря 1922 г. и союзная конституция 6 июля 1923 г. содержат весьма недостаточные постановления по вопросу о бюджетно-финансовых взаимоотношениях центра и союзных республик. К этому времени, как мы видели, установился тип взаимоотношений центра и союзных и автономных республик, по которому в области необ'единенных наркоматов наметилась некоторая бюджетная самостоятельность этих республик.

В новых основных актах эти сложившиеся взаимоотношения отражения не получили.

В договоре 30 декабря бюджетному праву посвящены п. „л" ст. 1-й договора и ст. 20-я его. Согласно п. „л" к ведению СССР, в лице его верховных органов, было отнесено утверждение е д и н о г о государственного бюджета СССР (а также установление системы общесоюзных, республиканских и м е с т н ы х налогов). Этот пункт уточнялся ст. 20-й договора: „Республики, входящие в состав Союза, имеют свои бюджеты, являющиеся составными частями общесоюзного бюджета, утверждаемого ЦИК Союза. Бюджеты республик в их доходных и расходных частях устанавливаются ЦИК'ом Союза. Перечень доходов и размеры доходных отчислений, идущих на образование бюджетов союзных республик, определяются ЦИК'ом Союза".

В принятой 6 июля 1923 г. конституции п. „л" ст. 1-й повторяет и соединяет вместе правила п. „л" ст. 1-й договора и ст. 20 его, относя к ведению Союза „утверждение е д и н о г о госбюджета СССР, в состав которого входят бюджеты союзных

[1]) См. М а г е р о в с к и й. СССР. 1923. К книге этой приложены материалы, содержащие все действовавшие к тому времени конституции союзных республик.

См. там же постановления о бюджетном праве двух конституций народных республик: Бухарской республики—ст. 69—77 и Хорезмской – ст. 78—85.

республик; установление общесоюзных доходов и налогов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик"; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик".

Как видно из пункта „л" ст. I договора 30/XII 1922 г., Союзу принадлежит право установления налогов, включая и республиканские и местные налоги. Союз же определяет отчисления от налогов и надбавки к налогам, поступающие на образование бюджетов союзных республик (и местных бюджетов). Конституция 1923 г. предоставляет Союзу разрешать дополнительные налоги на образование республиканских бюджетов. Таким образом, с разрешения Союза не исключается дополнительное налоготворчество союзных республик[1]).

Провозглашая налоговое верховенство Союза и единство его бюджета, п. „л" ст. I конституции 1923 г. не содержит того категорического правила, которое имелось в п. 20-м договора 30 декабря: „бюджеты республик в их доходных и расходных частях устанавливаются ЦИК'ом Союза". Таким образом, конституция ограничивается лишь централизацией средств, доходных источников в руках Союза и не связывает расходной автономии союзных республик.

Но в остальном правила договора 30 декабря и конституции 6 июля совпадают, и прежде всего в том основном, что Союз утверждает единый госбюджет СССР, включающий бюджеты союзных республик. Как мы видели на Западе, нигде, ни в одной федерации, бюджеты входящих в федерацию государств не утверждаются центральною властью. Если это имеет место в СССР, то конечно причина лежит в том, что бюджет Союза носит не только государственный, но и народно-хозяйственный характер, и единство народно-хозяйственного плана обусловливает и единство бюджета.

С другой стороны, постановления договора и конституции говорят о бюджетах союзных республик, другими словами, гарантируют им свой бюджет. Следовательно, республики не только производят расходы и имеют доходы, но должны иметь и некоторую самостоятельность в бюджетном отношении.

Уточнение этих весьма неполных постановлений договора и конституции имело место лишь много позднее. Но уже

[1]) Общесоюзные положения о местных финансах 1923 и 1926 г. знают по общему правилу лишь налоги и сборы, устанавливаемые местными органами. Но и союзным республикам предоставляются полномочия вводить новые местные налоги и сборы, не распространяющиеся на всю территорию союзной республики и не нарушающие общесоюзной системы (ст. 105 полож. 1923 г., ст. 107 в переработке этого положения 1924 г.), вводить налоги с об'ектов, не облагаемых общесоюзными налогами (ст. 41 положения 1926 г.). Сравн. Дробнис. О налоговых правах союзных республик. Власть Советов. 1927, № 7.

21 августа 1923 г. последовал первый обширный союзный акт в этой области—утвержденные Совнаркомом „временные правила о порядке составления и рассмотрения финансовых смет и росписей государственных доходов и расходов на 1923/24 бюджетный год“ (СУ, 97, 961). Правила эти привели к обособлению бюджета СССР от бюджетов союзных республик [1].

Новые обширные (47 пунктов) сметные правила имеют в виду лишь составление ориентировочного бюджета, на основе которого составляются квартальные росписи и ежемесячные бюджетные планы (п. 2). Наркомфин СССР устанавливает „вероятную предположительную сумму“ возможных доходов в течение года (п. 3) и в соответствии с этим размер ориентировочных сумм для бюджетов каждой союзной республики и общесоюзного бюджета. Ориентировочные суммы после заключения Госплана утверждаются СНК СССР и сообщаются СНК союзных республик и ведомствам Союза (п. 4). Таким образом, доходами определяются расходы. Материалом для исчисления доходов и расходов служат всякого рода сведения, имеющиеся как у центральных, так и у местных органов.

При составлении финансовых смет в них включаются перечни параграфов доходов и расходов, подробные сметы доходов и расходов, предметный свод расходов, приложения и об'яснительная записка (п. 14). При этом соблюдается установленная классификация доходов и расходов (§§, статьи, литеры) и номенклатура их (п. 15, 16 и 40). В расходных сметах ведомства обязываются „не отступать“ от установленных тарифов, штатов и норм сметных исчислений (п. 12).

Для рассмотрения составленных ведомствами смет и росписей образуются при НКФ СССР и союзных республик сметно-бюджетные совещания, в составе представителей: 1) Наркомфина, 2) РКИ, 3) Госплана, 4) ведомства, смета которого обсуждается, и 5) Наркомтруда по вопросам зарплаты, под председательством представителя Наркомфина (п. 39).

Из сметно-бюджетных совещаний сметы союзных республик представляются, по сведении их в росписи, в совнаркомы, а затем ЦИК'и союзных республик на утверждение. ЦИК'и союзных республик направляют их в президиум ЦИК Союза, в Госплан Союза и в Наркомфин СССР (п. 41).

Сметы общесоюзных ведомств и об'единенных ведомств Союза по рассмотрении их в сметно-бюджетном совещании и Госплане вносятся, в виде росписи, в Совнарком Союза одновременно с росписями союзных республик (п. 42).

После рассмотрения и принятия Совнаркомом Союза этих росписей, они сводятся Наркомфином СССР в единый бюджет СССР и представляются ЦИК Союза на утверждение (п. 43).

[1]) См. циркуляры НКФ СССР в Вестнике Финансов 1923 г. № 33, 34, 54.

Так как росписи союзных республик представляются в Наркомфин лишь к 1 октября 1923 г. (п. 45) и так как для заключения Госплану предоставляется двухнедельный срок (п. 46), то, следовательно, бюджет не может поступить в ЦИК ранее чем к 1 ноября, т.-е. уже после начала бюджетного года.

Правила 21 августа 1923 года дают, далее, регламентацию единого бюджета СССР, общесоюзной росписи, росписей союзных и автономных республик и балансового свода доходов и расходов СССР.

Согласно п. 20 правил в состав единого госбюджета СССР входят сметы и росписи госдоходов и расходов: общесоюзных, РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР, которые сводятся в общий балансовый свод.

Примечание к п. 20 намечало в отношении включения бюджета ЗСФСР более поздний срок — 1 апреля 1924 г. Однако и в этот срок слияние бюджета ЗСФСР с общесоюзным не произошло, и бюджет ЗСФСР был включен в единый бюджет Союза лишь со следующего 1924/25 бюджетного года, т.-е. с 1 октября 1924 года.

Декрет ЦИК'а и СНК СССР от 4 апреля 1924 г. (СУ, 53, 522) произвел это включение „на общих основаниях", распространив вместе с тем на бюджет ЗСФСР действие всех узаконений Союза о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета [1]).

В общесоюзную роспись входят, по правилам 21 августа 1923 г., сметы ЦИК, СНК и Верхсуда Союза, 5 общесоюзных и 5 об'единенных наркоматов, а также ОГПУ, главного военно-санитарного управления и главного курортного управления, ЦСУ СССР и общесоюзных фондов (п. 21), т.-е. фондов резервного, дотационного и др. (п. 25). При этом по об'единенным наркоматам в общесоюзную роспись включаются лишь те доходы и расходы, которые получаются и производятся органами Союза и непосредственно им подчиненными учреждениями, а не одноименными наркоматами союзных республик. Пункт 24-й оговаривает в частности, что в общесоюзную доходную роспись входят все налоговые поступления за исключением тех, которые специальным постановлением ЦИК СССР будут переданы в распоряжение союзных республик. Как приложения к росписи, прилагаются сводный бюджет государственной промышленности (на хозрасчете) и бюджеты других предприятий, входящих в общесоюзный бюджет лишь своим сальдо (п.п. 27—29).

В росписи союзных республик—РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР—входят, согласно п. 32 правил, сметы их ЦИК'ов, совнаркомов, пяти об'единенных наркоматов и шести необ'еди-

[1]) О включении бюджета ЗСФСР в бюджет СССР см. ст. отчет III с'езда ЗСФСР, стр. 11—13.

ненных, в том числе наркомата внудел (кроме ОГПУ), здравоохранения, кроме главвоенсанупра и главкурорта и т. д. По п. 33 на расходы по содержанию об'единенных наркоматов союзных республик производятся специальные надбавки из рессурсов СССР в соответствии с долей участия аппаратов союзных республик в обслуживании интересов Союза. С другой стороны, даже доходы по необ'единенным наркоматам могут быть зачислены в распоряжение Союза (п. 34). Таким образом, Союз в конечном счете определяет доходную и расходную части росписей республик.

В целях побуждения республик к тщательному ведению их хозяйства, примечание к п. 34 правил предоставляет в распоряжение республик 50% превышения денежных поступлений от неналоговых источников республик, причем половина этих 50% передается соответствующим губисполкомам, а половина поступает в резервный фонд совнаркома данной республики.

Что касается автономных республик, то сметы и росписи их об'единяются в бюджетах „подлежащих союзных федеративных социалистических советских республик" в порядке, устанавливаемом законодательными органами последних (п. 35).

Краткое постановление уделяют наконец правила балансовому своду СССР. В нем должны быть особо выявлены балансовые своды бюджетов каждой союзной республики в отдельности, а в приложении к нему приведены балансовые своды бюджетов автономных республик (п. 37) [1]).

Правила 21 августа 1923 г. явились той основой, на которой фактически проводился в жизнь бюджет 1923/24 г. Бюджет этот был, как было сказано, ориентировочный, и на каждый месяц составлялись бюджетные месячные расписания. В течение 9 месяцев 1923/24 г. Союз жил по этим месячным расписаниям, и ориентировочный бюджет и квартальные бюджеты проводились в жизнь лишь через посредство этих месячных расписаний (см. декрет СНК от 22/III—24 г., СУ, 53, 516).

24 июля 1924 г. СНК СССР было признано необходимым периодически опубликовывать квартальные бюджеты. Тогда же был опубликован твердый квартальный бюджет на июль—сентябрь 1924 г. (СЗ, 3, 38, 39). Таким образом, последние три месяца бюджетного 1923/24 г. ознаменовались первым твердым квартальным бюджетом [2]).

В том же порядке был опубликован бюджет на следующий квартал октябрь—декабрь 1924 г. (СЗ, 14, 148).

[1]) Особые правила на бюджетный 1923/24 г. были изданы по отношению к автономной Карельской республике, так как ее бюджет должен был быть лишь с этого года включен в бюджет РСФСР (СУ, 90, 891). Впрочем, особое положение в бюджете РСФСР эта республика сохранила и на последующие годы. См. Систематическое собрание законов СССР, ч. 3, стр. 22—28. См. также С. З. 1927 г., 48, 487.

[2]) О бюджете 1923/24 г. см. ст. С. Голованова, В. Ф. 1924, № 4—5.

В августе 1924 г. были изданы НКФ, по соглашению с Госпланом и РКИ, правила составления, рассмотрения и исполнения смет и росписей на 1924/25 г. (Вестн. Финансов, 1924 г., № 79). Правила эти не утверждались СНК СССР, очевидно, в связи с производившеюся тогда выработкой положения о бюджетных правах СССР и союзных республик и нежеланием закреплять некоторые, еще не выкристаллизировавшиеся, нормы сметных правил.

Новые правила (п. 1—97) подчеркивают, что в госбюджет включаются все доходы и расходы, кроме относимых к местному бюджету и в специальные средства ведомств (п. 1). НКФ СССР определяет общую сумму рессурсов по всему Союзу и устанавливает контрольные суммы доходов и расходов, представляемые с заключениями СНК союзных республик в СНК Союза (п. 5). При составлени смет предписывается выяснить все подлежащие включению в бюджет доходы и установить, какие учреждения или предприятия должны быть переданы на местные средства или переведены на хозрасчет (п. 41). При рассмотрении смет сметно-бюджетными совещаниями при НКФ этим совещаниям также поручалось выяснять, не может ли то или иное учреждение или предприятие быть переведено на хозрасчет для дальнейшего облегчения госбюджета (п. 65).

В отличие от правил на 1923/24 г. новые правила не содержат никаких постановлений о федеральной структуре бюджета. Соответствующие постановления отсутствуют и во всех позднейших, ежегодно издававшихся, сметных правилах, так как постановления эти вошли в положение о бюджетных правах СССР и союзных республик 1924, а затем 1927 года (см. ниже). Сравнительно с правилами 1923/24 года, рассматриваемые правила содержат раздел (п. 74—88) об исполнении бюджета. В нем указывается, что кассовое исполнение бюджета производится по доходным заданиям и расходным расписаниям (п. 74), что доходы поступают в кассы НКФ и кассы специальных сборщиков—Наркомата путей сообщения, почт и телеграфов, а также Наркомзема (лесничих), что этим последним кассам предоставляется также право производства государственных расходов (п. 76 и 86) [1]). Особо оговаривается порядок выдачи и хранения авансовых сумм (п. 88). Для использования кредитов правилами установлен месячный льготный срок (п. 89). Наконец, правила ставят ограничения испрошению сверхсметных кредитов (п. 91—93).

Упорядочение бюджета имело место и во входящих в Союз республиках. На 2 сессии ВЦИК X созыва сессией было ука-

[1]) О порядке расходования сумм, поступающих в кассы НКПС, НКП и Т и лесничих, см. постановление СНК СССР от 11 сент. 1923 г. С. У. 1924 г., 6, 25. Это постановление было также распространено на некоторые таможни. С. З. 1926 г., 32, 212; 1927 г., 56, 560.

зано наркомфину, чтобы проект бюджета был внесен в президиум ВЦИК к 1 декабря 1923 г., причем сессия предписала сбалансировать бюджет, т.-е. включить в него указание средств, для покрытия всей расходной сметы (СУ, 1923 г., 66, 636).

Начатая Украиной кампания в пользу пересмотра бюджетного законодательства, поскольку им затрагиваются федеральные основы Союза, продолжалась. На второй сессии ВУЦИК VII созыва сессия постановила, что она считает необходимым (СУ, 45, 562) построение общесоюзного бюджета на таких основаниях, при которых украинский госбюджет входил бы особой составной частью в общесоюзный бюджет, причем в распоряжении украинского правительства должен быть образован особый фонд на удовлетворение промышленных и сельско-хозяйственных нужд Украины пропорционально их удельному весу в общесоюзном народном хозяйстве.

Восьмой с'езд Украины, вынося резолюцию о финансовой политике (СУ Укр. 1924 г., 4—5, 33) и поручая утвердить бюджет на 1923/24 г. сессии ВУЦИК, одновременно с этим поручает ей же рассмотреть и представить на утверждение союзных инстанций „положение о республиканском бюджете".

Что касается Белоруссии, то в связи с образованием СССР ее органы делали лишь выводы, вытекающие из положения БССР, как союзной республики, так как до 1923 г. финансовое об'единение Белоруссии с РСФСР на практике сводило Белоруссию к положению автономной республики [1]). В частности, третья сессия ЦИК Белоруссии V созыва, давая указания о составлении бюджета на 1923/24 г., указывала, что в бюджет подлежат включению сметы как по необ'единенным, так и по об'единенным комиссариатам (СУ, 1923 г., 13—14, 121).

Наконец, Закавказье лишь на исходе 1922 г. приступает к упорядочению бюджетного хозяйства и права.

В этом отношении необходимо подчеркнуть значение декрета 22 декабря 1922 г. (СУ, 1923 г., 2, 11) и вышедшего позднее декрета 2 апреля 1923 г.—о государственных доходах и расходах ЗСФСР, общегосударственных, государственных и местных (СУ 1923 г., 6, 66),—в деле упорядочения финансов Закавказской федерации.

Следует упомянуть еще о правилах и порядке составления и рассмотрения финансовых смет на 1923/24 г. (СУ, 11, 196), последний год самостоятельного существования Закавказского бюджета.

Наконец, бюджетному праву посвящены пункты „г" и „д" ст. 31 и ст. 38—44 Закавказской конституции 16 января 1923 г.

По вопросу о взаимоотношении Закавказской федерации

[1]) Ср. Гобза. Бюджетные права союзных республик и входящих в их состав договорных и автономных республик и областей В. Ф., 1926, № 7, стр. 65.

и входящих в ее состав республик ст. 41 конституции указывает, что установление видов обложения и доходов, а равно и пределов их принадлежит центральным органам федерации. Эти же органы определяют, какие доходы и расходы и в каких частях включаются в федеральный бюджет, в республиканские бюджеты и в бюджеты местные. Обложение налогами и сборами производится республиками исключительно с предварительного разрешения Закавказского ЦИК (ст. 42). В связи с этим республиканские государственные бюджеты утверждаются Закавказским ЦИК'ом, входя как составная часть в общегосударственный бюджет ЗСФСР (ст. 39).

Таким образом, Закавказская федерация, так же как и общесоюзная, не знает полной самостоятельности республиканского бюджета, и эти бюджеты утверждаются федеральными органами.

3. ПОЛОЖЕНИЕ О БЮДЖЕТНЫХ ПРАВАХ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК 29/X 1924 г.

1924 год принес основной в области бюджетного права акт, необходимость издания которого, как мы видели, неоднократно подчеркивалась украинским ЦИК, именно — положение о бюджетных правах СССР и входящих в его состав союзных республик.

Принятое на второй сессии ЦИК СССР 2-го созыва 29 октября 1924 г., положение это подверглось весьма длительной разработке.

Еще в феврале 1924 г. второй с'езд советов СССР, по докладу наркомфина, поручил ему (СУ, 29—30, 276) „продолжать свою работу по точному разграничению и установлению бюджетных прав Союза и отдельных союзных республик, внеся проект на следующую сессию ЦИК СССР“ [1]). Одновременно с'ездом было поручено президиуму ЦИК СССР создать специальную комиссию по рассмотрению вопроса о бюджетных правах Союза и республик, и наркомфину было предложено предварительно внести свой проект на рассмотрение этой комиссии.

Проект подвергся разработке и рассмотрению в союзных республиках. 3-я сессия VIII созыва ВУЦИК, рассмотрев представленный совнаркомом Украины проект положения о бюджетных правах, признала, что данное положение на ближайшее время вполне предусматривает те взаимоотношения, какие должны быть установлены между республиками и Союзом (СУ Укр. 1924 г., 47, 281). Рассмотрен был проект реформы

[1]) Об этой работе см. циркуляр НКФ СССР № 599 в Вестнике Финансов 1925 г. № 25.

и на сессии ВЦИК РСФСР (стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК СССР 2-го созыва, стр. 163).

Наконец, окончательной проработке и согласованию проект подвергся на сессии союзного ЦИК'а, где в проект были внесены исправления при весьма подробном обсуждении проекта. Проект был рассмотрен перед сессией указанной выше комиссией, затем двумя особыми комиссиями Совета Национальностей и Союзного Совета и наконец согласительной комиссией (см. стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК СССР 2-го созыва, стр. 573—574).

Новое положение 29 октября 1924 г. под'итожило сложившиеся в бюджетной области взаимоотношения Союза и союзных республик, зафиксировало их в точных формулах, и в этом основное значение положения. В дальнейшем это положение действовало, и то не полностью, лишь на 1924/25 и 1925/26 годы, причем надо иметь в виду, что первый бюджет был уже составлен до издания положения. Что касается бюджета на 1926/27 г., то он составлялся, как известно, применительно к новому положению, введенному в действие в 1927 г., но выработанному уже летом 1926 г.

Таким образом, первый же основной акт в области бюджетного федерального права оказался, как мы видели, совершенно кратковременным, действовавшим едва ли не в течение лишь одного года.

Это впрочем не лишает значения положение 1924 г.

Все вообще нормы советского строительства являются нормами временного, переходного значения, отнюдь не имеющими в виду провозгласить какую-то действующую на многие годы догму (как это провозглашается в буржуазном праве). Положения советского права имеют значение лишь техническое, применительно к условиям данного момента, rebus sic stantibus, и с изменением этих условий подлежат новому приспособлению и изменению.

Что положение 1924 г. не будет действовать долгие годы, имелось в виду при самом его издании. Нарком финансов Сокольников заявил это совершенно определенно при самом рассмотрении положения сессией союзного ЦИК, указав, что „по всей вероятности через год" придется приступить к его пересмотру по линии расширения бюджетной компетенции республик (стеногр. отчет, стр. 164).

Во всяком случае положение 29 октября 1924 г. явилось этапом в области бюджетного строительства. Как отметил на сессии союзного ЦИК Сокольников, новый акт исходил из сохранения финансового единства Союза, столь существенного в условиях „тесного" (напряженного) бюджета, но с другой стороны, впервые предоставил республикам свободу распоряжения некоторыми республиканскими рессурсами (стеногр. отчет, стр. 164).

Сравнение положения 1924 г. с вновь утвержденным в 1927 г. положением укажет в дальнейшем пути развития советского бюджетного строительства.

§ 1. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета

Общие положения нового законодательного акта от 29 октября 1924 г. консолидируют, как было уже отмечено, сложившуюся практику, развивая постановления конституции СССР и в особенности упомянутого декрета от 21 августа 1923 г., в значительной степени являющегося предшественником настоящего положения.

В состав единого госбюджета СССР входят: 1) общесоюзный госбюджет — роспись общесоюзных доходов и расходов и 2) госбюджеты союзных республик — росписи доходов и расходов каждой из союзных республик в отдельности (ст. 1).

Подробные указания на порядок рассмотрения и утверждения смет и росписей государственных доходов и расходов союзных республик содержатся в ст. ст. 32 — 34 положения 29 октября 1924 г.

При народных комиссариатах финансов союзных республик образуются, для рассмотрения смет и росписи союзных республик, особые сметно-бюджетные совещания. Состав их не определен в рассматриваемом акте, и определение его предоставлено, таким образом, законодательству каждой союзной республики с тем, однако, что эти сметно-бюджетные совещания должны быть „аналогичны“ (ст. 32) сметно-бюджетному совещанию при НКФ СССР, о котором говорит ст. 8 положения 29 октября (см. ниже).

По рассмотрении отдельных ведомственных смет в сметно-бюджетном совещании сметы сводятся наркомфином республики в роспись, которая затем вместе с общим сводом и со сметами ведомств представляется НКФ на одобрение СНК республики, а затем поступает на утверждение ЦИК республики (ст. 33).

По утверждении бюджета республики ее ЦИК'ом, республиканский бюджет препровождается в Совнарком Союза (ст. 34). Последний рассматривает бюджеты республик совместно с общесоюзным бюджетом, об'единяет их в проект единого госбюджета СССР, включающего балансовый свод всех доходов и расходов СССР, и по одобрении проекта вносит его на окончательное утверждение союзного ЦИК (ст. 2, ч. 1 и 10).

При рассмотрении бюджета Совнарком руководствуется затребованным предварительно заключением Госплана СССР, а также докладной запиской НКФ СССР (ст. 7).

Порядок рассмотрения и утверждения проекта общесоюзного бюджета (ст. 8—11) состоит из тех же стадий, что были отмечены для союзных республик.

Для рассмотрения всех общесоюзных смет и росписи общесоюзных госдоходов и расходов, общесоюзного бюджета при НКФ СССР образуется сметно-бюджетное совещание в составе: председателя, назначаемого наркомом финансов СССР, и представителей НКФ, НК РКИ и Госплана СССР, а также ведомства, смета которого рассматривается, и по вопросам зарплаты — представителя Наркомтруда СССР (ст. 8). Здесь полностью повторяется таким образом правило, формулированное уже в декрете от 21 августа 1923 г. [1]).

Упоминаемое в ст. 7 положения 29 октября 1924 г. заключение Госплана: 1) по проекту общесоюзного бюджета и 2) по бюджетам союзных республик, утвержденным ЦИК'ами этих республик, регламентируется ст. 9 (ст. 9 неточно говорит о *проектах* бюджетов союзных республик, утверждаемых ЦИК'ами; правильнее говорить именно о республиканском бюджете, а не проекте его, после утверждения его республиканским ЦИК'ом). Согласно ст. 9 заключение Госплана сообщается Совнаркому СССР и одновременно НКФ СССР в двухнедельный срок со дня поступления проекта бюджета в Госплан из НКФ СССР. Заключение Госплана содержит его указания по вопросу о реальности выполнения бюджета, а также о том, соответствует ли бюджет "общим планам государственного и народного хозяйства" (ст. 9).

Проект единого госбюджета СССР, поступивший из Совнаркома СССР в ЦИК СССР, утверждается последним *единым законодательным актом* (ст. 2, ч. 2).

В ст. 9 положения 29 октября подчеркивается элемент плановости в бюджете СССР, ибо заключение Госплана имеет своей целью усилить этот именно элемент в нашем бюджете, охватывающем не только государственное в тесном смысле хозяйство, поскольку командные высоты народного хозяйства принадлежат советскому государству. Ст. 2-я часть 2-я подчеркивает другую черту бюджета, его юридическую природу особого законодательного акта.

Как бы ни определять юридическую природу закона и как бы ни рассматривать бюджет с точки зрения теоретической [2]),

[1]) В 1925 г. по вопросам зарплаты был введен с правом совещательного голоса представитель ВЦСПС. См. Системат. собрание действ. законов, кн. 3, стр. 18.

[2]) См. последнюю работу в этой области *Архипова*. Закон в советском государстве. 1926 (весьма интересную, но и содержащую ряд весьма спорных положений). См. также *Турубинер* Рев. Зак. 1926 г., 18—22. О природе закона кроме трудов *Laband* см. Jellinek. Gesetz und Verordnung. 1887. О понятии закона в применении к бюджету см. *Котляревский*. Юридические предпосылки основных законов, стр. 72 и след. Ср. старую работу *Gneist*. Budget und Gesetz. 1879. См. также *Понтович*. Казна и контроль. 1927.

несомненно, что по нашему праву, следующему в данном случае континентальному европейскому праву, бюджет имеет силу закона.

Как известно, в англо-саксонском праве и государственной практике не имеется такого единого акта о годичном плане государственного хозяйства, каким является бюджет на континенте Европы [1]. Но в Европе, во Франции и других странах, в том числе и в Германии, бюджет является законодательным актом, и все отдельные постановления, имеющие в виду те или иные стадии, через которые проходит бюджет,—стадии подготовки, рассмотрения или исполнения бюджета—преследуют цель обеспечить бюджету силу закона, обеспечить его твердость, жесткость, обязательность для исполнителей бюджета и для всех вообще органов государства.

Попытки германских государствоведов, с 60-х годов прошлого века, рассматривать бюджет, как особый вид закона в формальном, а не материальном смысле, в значительной степени носят преходящий характер, они вызваны известным бюджетным конфликтом 60-х годов в Пруссии между Бисмарком и либеральным большинством прусского ландтага и имеют своей задачей оправдать действия этого национального германского „героя".

Конечно, бюджет, как и всякий другой закон, не является каким-то непреложным правилом, стоящим выше интересов государственного общежития и неподлежащим оценке с точки зрения целесообразности. Как и всякий другой закон, бюджет теряет свою силу в условиях резкого изменения экономической обстановки, классовых сил, революционного сдвига и т. д. Но при данной экономической обстановке, данном соотношении классовых сил, бюджет несомненно является законом.

Правда, постановления бюджета основываются обычно на так называемых „законных титулах", бюджет исходит из сложившегося законодательства и административной практики, значительная часть бюджета является консолидированной, не пересматриваемой ежегодно. Но все эти черты бюджета, отличающие его от „стандартного" понятия закона, не устраняют того, что его плановость является принудительной, обязательной для всех органов государства, и бюджет должен быть признан в континентальных странах Европы имеющим силу закона. Бюджет не только план, но и приказ [2].

Вопрос решается в этом же смысле, в условиях нашего федерального строительства, ст. 2 ч. 2 положения 29 октября.

Утверждение бюджета ЦИК'ом СССР, сообщение ему силы закона обеспечивает бюджету, как общесоюзному акту, высшую сравнительно с актами союзных республик силу (ст. 19 кон-

[1] Об англо-саксонском бюджетном праве см. Jèze. Theorie gènèrale du budget, 195.

[2] См. М. И. Боголепов. Бюджетный план. Журнал Плановое Хозяйство 1924 № 3, стр. 60—72.

ституции СССР). Сила бюджетных норм, соблюдение бюджетной дисциплины обеспечиваются кроме того рядом постановлений бюджетного законодательства в области исполнения бюджета.

Что касается участия центральных федеральных органов в рассмотрении бюджетов союзных республик, то в этой области основною статьей является ст. 12. Согласно этой статье Совнарком Союза, заслушав заключение Госплана и доклад НКФ, может не согласиться с исчислениями бюджетов союзных республик.

В представленном сессии проекте разграничивались два случая. когда Совнарком Союза мог оказать такое воздействие: 1) когда бюджет союзной республики превышает контрольную сумму и 2) когда такого превышения нет, но Совнарком СССР считает необходимым перераспределить суммы между отдельными ведомствами. В виду возражений на сессии Скрыпника (стр. 329—331) и Кузнецова (стр. 285) редакция ст. 12 была изменена, так как сессия нашла, что ею предоставляются Совнаркому слишком широкие возможности, тем более, что Сокольников признал, что к такому перераспределению возможно прибегать лишь в исключительных случаях (стеногр. отч., стр. 368—369 [1]).

В окончательной своей редакции ст. 12 свелась к следующему. При рассмотреннии росписей союзных республик Совнарком Союза входит в обсуждение всех отдельных сметных назначений и имеет право, в случае несогласия с той или иной суммой, исчисленной союзной республикой как по доходам, так и по расходам, возвратить роспись данной республики совнаркому ее для нового рассмотрения. Это „новое рассмотрение" должно быть произведено в двухнедельный срок.

Так как возвращаемый Совнаркомом СССР бюджет союзной республики уже утвержден республиканским ЦИК'ом, то следовательно совнарком республики не может принять никакого решения без одобрения республиканского ЦИК'а. Таким образом, пересмотр республиканского бюджета производится при участии ЦИК'а.

В случае несогласия ЦИК'а республики с поправками Совнаркома Союза, наступают последствия, предусмотренные ст. 42 конституции, т.-е. дело направляется конфликтным порядком в президиум союзного ЦИК'а.

Ст. 11 положения 29 октября определяет более узкими рамками, чем участие Совнаркома, пределы участия Союзного ЦИК'а в рассмотрении республиканских бюджетов.

[1]) Следует отметить, что Скрыпник не безусловно отвергал право Совнаркома перераспределять бюджетные назначения. Он считал такое вмешательство возможным даже в отношении самостоятельных республиканских наркоматов в тех случаях, когда Совнарком пользовался бы своим правом регулировать те „основы", о которых говорит ст. 1 конституции. См. также Системат. собр. действ. законов СССР, ч. 3, стр. 13.

Утверждая единый госбюджет СССР, т.-е. общесоюзный бюджет и бюджеты союзных республик, единым законодательным актом, ЦИК СССР не в одинаковой степени входит в рассмотрение указанных двух основных частей единого бюджета СССР.

Только общесоюзный бюджет утверждается ЦИК СССР по параграфам росписи доходов и расходов, т.-е. по основным подразделениям этой росписи.

Участие его в рассмотрении бюджетов союзных республик менее интенсивно.

Бюджеты союзных республик утверждаются, по параграфам их росписей, их республиканскими ЦИК'ами. Союзный ЦИК утверждает бюджеты союзных республик, в составе единого госбюджета СССР, по с в о д а м росписей доходов и расходов, и самые росписи прилагаются к сводам, лишь как обоснование исчислений „по каждому ведомству" (ст. 11).

Подобный порядок рассмотрения союзным ЦИК'ом республиканских бюджетов преследует цель обеспечить самостоятельность рассмотрения и утверждения республиканских бюджетов их республиканскими органами.

Однако, как видно из изложенного, ст. 11 сохраняет у т в е р ж д е н и е союзным ЦИК'ом республиканских бюджетов. Как неоднократно отмечалось выше, такой порядок утверждения бюджета совершено неизвестен западным федерациям.

Положение 29 октября и вообще наше общесоюзное бюджетное право не содержит особых постановлений об участии в рассмотрении бюджета каждой из двух частей союзного ЦИК—Союзного Совета и Совета Национальностей. Необходимо признать, что и в области рассмотрения бюджета обе палаты союзного ЦИК совершенно равноправны.

Упоминая в ст. 11 о подразделениях бюджета, его параграфах, положение 29 октября 1924 г. не дает более подробных постановлений о классификации и номенклатуре бюджета и о порядке их утверждения, оставляя таким образом полный простор в этом отношении инструкционной деятельности НКФ СССР.

Следует заметить, что в СССР вопросы классификации бюджета не имеют политического значения. На Западе история рассмотрения бюджета есть история борьбы представительных учреждений за участие в собирании и главным образом расходовании государственных средств. Развитие западного бюджетного права влечет за собой увеличение числа подразделений бюджетов и числа голосований по ним в парламентах.

Так, например, во Франции голосование расходного бюджета по министерствам сменяется голосованием по главам и параграфам росписи, и число подразделений, по которым происходит вотум парламента, непрерывно растет [1]). В дореволюционной

[1]) В 1921 г. бюджет насчитывал 1.726 подразделений. См. Jèze. Theorie, стр. 127.

России, за короткий период бюджетных работ государственной думы (1908—16), можно констатировать тот же процесс роста числа подразделений росписи.

В бюджетном праве СССР деление бюджета на параграфы, статьи имеет лишь технический характер, оно может изменяться и изменяется вне всякой борьбы верховных органов государства, ибо в этих верховных органах не отражается, как это имеет место на Западе, различие классовых сил и тенденций. Работы над классификацией госдоходов и расходов в СССР отражают лишь стремление усилить плановый характер бюджета, как зеркала советского народного хозяйства (см. об этих работах ниже, глава 6-я).

Таков порядок рассмотрения и утверждения бюджета по положению 29 октября 1924 г.

Изменение этого порядка и вообще регулирование прохождения бюджета производится ЦИК Союза по представлению Совнаркома СССР (ст. 4). ЦИК'ам и совнаркомам союзных республик право утверждения законоположений, касающихся бюджета данной республики, принадлежит лишь в пределах общесоюзного бюджетного законодательства (ст 24).

В этой области положение 29 октября 1924 г. указывает лишь, что в бюджеты федеративных советских социалистических республик входят также сметы и росписи госдоходов и расходов автономных республик, входящих в состав этих федераций (ст. 31). По поводу ЗСФСР содержится оговорка (там же), что „порядок составления и утверждения смет и росписей автономных республик в ЗСФСР—входящих в ее состав республик—Грузии, Армении, Азербайджана и порядок об'единения их в бюджете федеративной республики устанавливаются законодательными органами федеративных республик".

Из текста несовсем ясно, кому именно принадлежит право устанавливать этот порядок—самой ЗСФСР или входящим в ее состав трем республикам, но очевидно самой ЗСФСР, так как Армения, например, не имеет автономных республик. Но в таком случае, законодатель именует здесь Армению, Азербайджан и Грузию „автономными республиками", что, конечно, является неправильным (см. выше).

§ 2. Разграничение доходов и расходов Союза и республик

С точки зрения финансовой наибольшее значение имеют, в положении 29 октября 1924 г. ст.ст. 5, 6, 29 и 30, разграничивающие госдоходы и расходы, „проводимые по бюджетам" Союза и союзных республик.

По ст. 5 в доходную часть общесоюзного бюджета входят: 1) все доходы от прямых налогов, сборов и пошлин, за исключенем отчислений от них или надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик, и тех налогов, сборов и пошлин, которые предоставлены союзным республикам постановлениями ЦИК СССР (п. б), и 2) все без исключения доходы от косвенных налогов—акцизов и таможенных сборов (п. „в") [1]; 3) государственные неналоговые доходы, исчисляемые по сметам ЦИК СССР, Совнаркома СССР, Госплана и Верхсуда СССР, пяти общесоюзных, в том числе наркомвнешторга, за исключением доходов от госторгов союзных республик, пяти об'единенных наркоматов, а также ЦСУ, ОГПУ и Главсанупра (п. а) [2], 4) чрезвычайные доходы—от реализации общесоюзных государственных фондов [3]), от концессий общесоюзного значения, от возврата семенных и продовольственных ссуд, выдававшихся по общесоюзному бюджету, от реализации иностранной валюты, от займов СССР и других чрезвычайных источников доходов, за исключением сумм, отчисляемых из них в бюджеты республик (п. „г").

В расходную часть общесоюзного бюджета входят (п. б): 1) все государственные расходы, исчисленные по сметам ведомств, упомянутых в пункте „а" ст. 5-й (см. выше п. „а"), 2) расходы по операциям государственного казначейства—расходы по системе кредита, по приобретению золота и платины (п. „б"), 3) общесоюзные резервные фонды (п. „в") [4], 4) чрезвычайные расходы по финансированию промышленности общесоюзного значения [5]), по финансированию сельского хозяйства и кооперации (не проходящие по бюджетам союзных республик), на строительство жел. дорог, на электрификацию общесоюзного значения и другие расходы, которые будут признаны имеющими общесоюзное значение (п. „г") и 5) суммы, необходимые на

[1]) На второй сессии ЦИК СССР 2 созыва Скрыпником вносилась поправка о передаче республикам также отчислений от косвенных налогов (стеногр. отчет, стр. 327—328). Эта поправка была отклонена сессией, так как Сокольников правильно указал (стеногр. отчет, стр. 414— и след., 367 и след.), что косвенные налоги не могут быть связаны с территорией той или иной союзной республики, падая на потребителя, который может находиться на другой территории и т. д.

[2]) Сравнивая этот п. „а" ст. 5-й с декретом 21 августа 1923 г., видно, что в числе общесоюзных смет нет сметы Главкурорта. На сессии ЦИК'а Скрыпник возражал кроме того против выделения Главсанупра (стеногр. отч. стр. 326—327). Сравн. Сокольников там-же (стр. 366—367). Последнее положение о военно-санитарном управлении РККА, обслуживающем ОГПУ и конвойную стражу—см. СЗ, 1927 г., 34, 352.

[3]) Разделение государственных фондов (имуществ) на общесоюзные и республиканские см. в постановлении СТО от 9 дек. 1924 г. С. З. 28, 253.

[4]) Т. е. фондовые кредиты.

[5]) Перечень общесоюзных предприятий неоднократно подвергался изменениям, последний раз установлен 6 июля 1927 г., С. З. 43, 427.

покрытие дефицита по госбюджету той или иной союзной республики, если этот дефицит оказывается неустранимым средствами самой республики (п. „д“).

Таким образом, положение 29 октября 1924 г. исходит из предположения, что республиканские бюджеты могут явиться дефицитными.

Такой же вывод следует сделать на основании части 2-й ст. 25-й, указывающей, что при невозможности сбалансировать республиканские бюджеты дефициты в них покрываются за счет общесоюзных средств по общесоюзному бюджету.

По ст. 29-й положения 1924 г. к доходной части бюджетов союзных республик относятся: 1) доходы от прямых налогов и пошлин, установленных для данной республики (п. „б“), 2) отчисления от общесоюзных налогов и пошлин и надбавки к ним, устанавливаемые ЦИК СССР не менее чем на один бюджетный год (п. „в“), 3) все госдоходы, исчисляемые по финансовым сметам ЦИК‘ов и совнаркомов союзных республик, а также об‘единенных и необ‘единенных ведомств этих республик (п. „а“), 4) доходы от госторгов союзных республик (п. „г“) [1]), 5) чрезвычайные доходы—от реализации государственных фондов республик, от концессий республиканского значения, от возврата семенных и продовольственных ссуд, выдававшихся по бюджетам республик, и от реализации разрешенных республикам госзаймов и отчисления от общесоюзных госзаймов (п.„д“), 6) дотации из общесоюзных средств при наличии в данной республике дефицита, покрываемого из средств СССР (п. „е“).

В приложении к положению 29 октября 1924 г. был дан подробный (34 пункта) перечень обыкновенных и чрезвычайных доходов союзных республик.

Последние четыре пункта—чрезвычайных доходов — перефразируют пункт „д“ ст. 29 положения.

Первые тридцать пунктов перечисляют обыкновенные доходы. Большинство из них являются неналоговыми доходами (лесной доход, доходы от сдачи в аренду недр земли и других доходных статей, не переданных Союзу или местным исполкомам, отчисления от доходов с недр земли общесоюзного значения, доходы от государственных промышленных и торговых предприятий республиканского значения, действующих на коммерческом расчете и т. д.).

Перечисляя налоговые доходы, перечень повторяет пункты „б“ и „в“ ст. 29, упоминая в особенности наследственные пошлины, судебные пошлины, нотариальный сбор, пробирный, паспортный, цензурный, охотничий сборы и т. д. (см. *приложение* в конце книги).

[1]) См. стеногр. отчет 2-й сессии ЦИК СССР 2-го созыва, стр. 309, где указывается, что до этого положения прибыли госторгов распределялись в общесоюзном масштабе.

Что касается расходов союзных республик, то статья 30-я, определяющая расходную часть республиканских бюджетов, возлагает на республиканские бюджеты следующие расходы: 1) исчисленные по финансовым сметам ЦИК, совнаркомов, об'единенных и необ'единенных ведомств и госторгов республик (п. „а"), 2) резервные и дотационные фонды республик (на предмет выдачи дотаций местным бюджетам (п. „б") и 3) чрезвычайные расходы—по финансированию промышленных предприятий республик, по электрификации республиканского значения, по финансированию коммунальных учреждений и предприятий, по финансированию кооперации и сельского хозяйства, отнесенные на бюджеты союзных республик, а равно другие расходы, не входящие в состав отдельных смет, которые Совнарком СССР с утверждения ЦИК СССР признает возможным передать в республиканские бюджеты (п. „в").

Как видно из изложенных постановлений, по общему правилу расходы Союза и республик разграничиваются по линии противопоставления наркоматов общесоюзных и республиканских. Поскольку речь идет о доходах, прямые налоги находятся в ведении Союза, средства союзных республик черпаются ими главным образом из неналоговых источников; что касается отчислений, то размер их в положении 29 октября 1924 г. не определяется, что конечно не гарантировало союзных республик.

Распределение доходных источников и поступлений от них между Союзом и союзными республиками явилось наиболее слабым пунктом положения 29 октября 1924 г. При таком распределении, конечно, необходимо было учитывать дефицитность республиканских бюджетов.

В дальнейшем критика положения 29 октября 1924 г. устремлялась главным образом по этой линии. Уже при рассмотрении проекта на сессии союзного ЦИК представитель ЗСФРС Гуссейнов указал (стеногр. отч., 292—294), что согласно положению бюджеты всех республик должны явиться дефицитными.

Действительно, при тех рессурсах, которые положение 29 октября 1924 г. предоставило союзным республикам, их бюджеты должны были оказаться дефицитными, и они были таковыми и в 1924/25 и в 1925/26 бюджетных годах.

Учитывая предоставленные республикам рессурсы, следует иметь в виду, наряду с этими рессурсами, перечисленными ст. 29 положения, также и те доходы, которые положениями о местных финансах закреплены за местными органами. Положения о местных финансах — временное положение 12 ноября 1923 г. (СУ, 111 — 112, 1045) и пересмотренное положение 29 октября 1924 г. (СЗ, 22, 199), рассматривавшееся на той же 2-й сессии ЦИК II созыва, одновременно с положением о бюджетных правах республик, — закрепляли за местными органами, помимо неналоговых доходов и местных налогов

и сборов, также надбавки к государственнымналогам и сборам и отчисления от них. Таким образом, Союз, издавая в общесоюзном порядке как положение о бюджетных правах, так и положения о местных финансах, часть из отчислений передавал республикам и часть местам (что касается надбавок к налогам, то они предоставляются исключительное местным органам и в рессурсы союзных республик не входят). По ст. 36 положения 12 ноября 1923 г. в местные средства обращались отчисления от сельско-хозяйственного налога, в ежегодно устанавливаемом размере, от промыслового налога в размере 50%, от наследственных пошлин в размере 50%, а также от эксплоатации госземимуществ и рыбопромысловых угодий в размере 50% и от лесных доходов в размере 30%.

При пересмотре этого положения на 2-й сессии ЦИК II созыва эти отчисления были изменены, и по ст. 36 в новой ее редакции в местные средства обращались: от промналога 45%, от наследственных пошлин — 50%, от эксплоатации земельных имуществ, торфяных болот и рыбопромысловых угодий — 50%, от реализации госфондов — 40%, от лесных доходов — 30% (от побочного пользования в лесах — 90%), а кроме того на эту же цель должна была быть обращена часть прибыли Госстраха.

Уже на союзной сессии подчеркивалась необходимость учитывать эти закрепленные за местами отчисления, уменьшающие рессурсы собственно республик, и выдвигались возражения (Скрыпник, стеногр. отч., стр. 332—333) против стеснения маневренной свободы республик, в частности против предоставления республикам всего 15% из отчислений от промналога в качестве дотационного фонда республики (примеч. к ст. 36 положения о местных финансах 1923 г., ст. 119 в редакции 1924 г.).

Предусматривая возможность дефицита в бюджетах союзных республик, положение 29 октября 1924 г., несмотря на ограниченность рессурсов союзных республик, стремилось добиться бездефицитности республиканских бюджетов.

По ст. 25 положения налоги и неналоговые доходы, чрезвычайные рессурсы, а также отчисления от налоговых и неналоговых доходов и надбавки к ним должны быть предоставлены союзным республикам в размере, могущем обеспечить самостоятельность сбалансирования республиканских бюджетов (в пределах, допускаемых общесоюзным бюджетом).

Поставленные только что в скобки слова указывают, как мало надежды возлагалось на то, что такое сбалансирование действительно может быть достигнуто. В этом смысле вполне обоснованной явилась критика Скрыпника, указывавшего, что положение 29 октября узаконяет необходимость дотации центра республикам (стеногр. отчет, стр. 328—329, 331—332).

Преследуя ту же цель обеспечить бездефицитность республиканских бюджетов, ст. 28 положения содержала правило о том, что если бы в течение бюджетного периода были введены постановления СССР, уменьшающие какой-либо доход союзных республик или увеличивающие их расходы, то такие постановления должны сопровождаться обеспечением дополнительных доходчых источников для покрытия соответствующего дефицита республики [1]).

Наконец, ст. 27 говорила о том, что, в случае недопоступления доходов союзных республик против сметных предположений, образующийся дефицит должен быть сбалансирован путем соответствующего уменьшения расходов.

Ст. 26 предусматривала обратный случай. В случае превышения фактических поступлений в бюджет данной республики против сметных исчислений, ст. 26 устанавливала особый порядок, в котором эти излишки поступают в пользу данной республики. И в этом случае, таким образом, преследовалась цель бездефицитности республиканского бюджета.

Ст. 26 различает [2]) излишки: 1) по неналоговым доходам, 2) по республиканским налогам и 3) по общесоюзным налогам, отчисления от которых включены в бюджет союзных республик.

Излишки первого рода полностью поступают на усиление резервного фонда совнаркома союзной республики [3]).

Излишки обоих других видов обращаются в первую очередь на покрытие бюджетного дефицита союзной республики, при наличии таковаго, а после полного покрытия дефицита остатки записываются в доходную часть бюджета республики следующего года для его сбалансирования (однако, под излишками по общесоюзным налогам здесь имеется в виду лишь та часть их, которая соответствует процентному отчислению, установленному для данной республики — см. примеч. 1 к ст. 26).

Таким образом, Союз покрывает дефицит республиканских бюджетов лишь в тех случаях, когда не оказалось возможным покрыть дефицит одним из способов, указанных в ст.ст. 26 и 27.

Если бы Союз уже ассигновал сумму на покрытие дефицита по госбюджету данной союзной республики, а затем при исполнении оказались излишки по республиканским или общесоюзным налогам (но не неналоговым средствам), то дотация

[1]) В соответствии со ст. 28 СНК СССР 4 ноября 1926 г. раз'яснил (С. З. 74, 576), что непредусмотренные сметами об'единенных ведомств союзных республик расходы, вызываемые выполнением заданий об'единенных ведомств Союза, подлежат оплате за счет сметы того ведомства Союза, которое дало соответствующее задание.

[2]) См. замечания, высказанные на 2-й сессии ЦИК СССР Рейхелем. Стеногр. отчет, стр. 340.

[3]) Это постановление ст. 26 было изменено 13 авг. 1926 г. (см. ниже).

Союза уменьшается или вовсе отпадает, в размере, покрываемом упомянутыми излишками.

В связи с этим на сессии ЦИК Гуссейнов (стеногр. отч., стр. 294) возражал против обращения излишков на покрытие дефицита по бюджету, считая необходимым все вообще излишки передавать в резервный фонд совнаркома республики. Порядок обратного перечисления дотаций в общесоюзные ресурсы не был установлен (сравн. прим. 2 к ст. 26) положением.

18 августа 1925 г. постановлением СНК СССР были изданы особые правила о порядке обращения превышений действительных доходов над сметными предположениями по госбюджетам союзных республик в резервные фонды совнаркомов союзных республик и на покрытие бюджетных дефицитов (СЗ, 57, 431). Излишки обращаются в резервные фонды по неналоговым доходам совнаркомами республик с доведением до сведения СНК СССР (п. 3, 4), а по налоговым доходам—ЦИК'ом СССР. (п. 7). 13 августа 1926 г. (С. З. 55, 399), в из'ятие из ст. 26 положения 29 октября 1924 г., состоялось постановление о том, что излишки неналоговых поступлений по союзным республикам могут быть расходуемы и обращаемы в резервный фонд союзных республик лишь с разрешения президиума ЦИК СССР.

§ 3. Исполнение бюджета

Порядок исполнения госбюджета привлек большое внимание в рассматриваемом положении 29 октября. Из 43 статей ему посвящены 21 статья (ст. 3, 13—23, 35—43).

Основное постановление в этой области содержится в ст. 3. Исполнение единого госбюджета СССР осуществляется на основе единства кассы СССР при раздельности бухгалтерских счетов по доходам и расходам общесоюзной росписи и росписей каждой из союзных республик. Вся денежная наличность кассы НКФ СССР и наркоматов финансов союзных республик едина и является источником покрытия всех государственных расходов как по общесоюзному бюджету, так и по бюджетам республик (см. также ст. 41 [1]).

Обращаясь собственно к исполнению бюджетов, положение указывает в ст. 13, что главными распорядителями кредитов по сметам общесоюзного бюджета являются соответствующие народные комиссары СССР и лица, стоящие во главе учреждений, имеющих самостоятельную смету. В союзных республиках главными распорядителями на тех же основаниях являются народные комиссары республик, а также лица, возгла-

[1]) О единстве кассы последовало 6 октября 1925 г. постановление президиума ЦИК (СЗ, 75, 559; см. также 1926—74, 575).

вляющие учреждения, имеющие самостоятельные сметы (ст. 35). Главные распорядители общесоюзных кредитов имеют право открывать кредиты непосредственно местным органам посредством расходных расписаний, отдельных предписаний и переводных требований, с посылкою копий их народному комиссару финансов соответствующей союзной республики (ст. 13).

С особым вниманием положение 29 октября останавливается на вопросе бюджетной дисциплины. Передвижение кредитов по бюджету в пределах одного и того же параграфа сметы из статьи в статью производится главными распорядителями кредитов.

Второстепенные распорядители кредитов, т.-е. лица, подчиненные народным комиссарам, имеют право передвижения кредитов из литеры в литеру в пределах одной статьи и в пределах тех только сумм, которые открыты в их распоряжение по соответствующим литерам (примеч. к ст. 14).

Передвижение кредитов из параграфа в параграф в пределах общесоюзной или республиканской сметы производится главным распорядителем кредитов по соглашению с наркоматом финансов СССР или союзной республики по принадлежности. Для передвижения кредитов по сметам НКФ декретом ЦИК и СНК СССР 16 января 1925 г. (С. З. 4, 41) было установлено требование соглашения НКФ и РКИ. Разногласия разрешаются Совнаркомом по принадлежности (ст. 14 и 36).

Передвижение кредитов из одной сметы в другую по общесоюзному бюджету производится Совнаркомом СССР (ст. 14). Передвижение кредитов из сметы одного необ'единенного ведомства союзной республики в другую такую же смету относится к компетенции совнаркома союзной республики, за исключением случаев, когда те или иные кредиты закреплены постановлением ЦИК СССР, по представлению Совнаркома СССР, при утверждении бюджета (ст. 38). В этих случаях, таким образом, свобода маневрирования, предоставленная совнаркому союзной республики, стесняется.

Особый порядок установлен для передвижения кредитов по сметам об'единенных наркоматов: а) из сметы общесоюзной в республиканскую и обратно, б) из одной сметы об'единенного наркомата республики в другую смету об'единенного наркомата той же республики [1]) и в) из сметы одной республики в одноименную смету другой. Такое передвижение производится лишь по соглашению совнаркомов союзного и подлежащей союзной республики (ст. ст. 15 и 37).

Что касается собственно кассового исполнения бюджета, то ст. 17 положения носила временный характер и говорила

[1]) См. замечания Рейхеля о передвижении кредитов (стенограф. отч. 2 сессии ЦИК СССР II созыва, 340-343). См. также Кузнецов (там же стр. 285 — 286).

о порядке открытия кредитов по квартальным твердым бюджетам при наличии лишь ориентировочного годового бюджета. С переходом к твердому годовому бюджету с 1925/1926 года эта статья потеряла значение [1]).

Остальные относящиеся сюда постановления об открытии и переводе кредитов сводятся к следующему.

НКФ СССР составляет задания о взимании доходов и кассовые расписания о производстве государственных расходов для рассылки соответствующим местным органам ведомств и кассовым учреждениям (ст. 16). Кредиты по общесоюзному бюджету открываются НКФ СССР ведомствам Союза немедленно после утверждения единого госбюджета (ст. 18). Кредиты по бюджету союзных республик открываются распоряжениями НКФ республик (ст. 39).

Все кассы, на счетах которых имеются открытые кредиты, обязаны оплачивать их из общей наличности, независимо от того, являются ли подлежащие оплате кредиты относящимися к общесоюзному бюджету или к бюджету союзной республики (ст. 40).

Кредиты, открытые по счетам касс, могут переводиться со счетов одной кассы на счета другой распоряжениями общесоюзных главных распорядителей кредитов (ст. 19), а в пределах территории той или другой союзной республики—распоряжением соответствующих главных распорядителей по бюджету данной республики (ст. 42). Перевод кредитов из кассы одной республики в кассу другой происходит путем перевода кредитов со счетов данной республики на счета центральной кассы СССР и со счетов последней на счета другой республики (там же [2]).

Наконец, порядок открытия сверхсметных кредитов регулируется положением 29 октября лишь в отношении кредитов по общесоюзному бюджету. Этот порядок по бюджетам союзных республик, если сверхсметные кредиты покрываются за счет республиканских бюджетов, определяется законодательством каждой данной республики (ст. 43). Отпуск сверхсметных кредитов союзным республикам из средств Союза может производиться лишь при отсутствии в распоряжении респу-

[1]) См. правила 16 января 1926 г. о составлении твердых квартальных бюджетных планов (СЗ, 4, 40), развивавшие ст. 17.

[2]) Положение о центральной кассе НКФ СССР см. Вестн. Финансов, 1925 г. № 68. Центрокасса преобразована с 1 января 1927 г. в центральную казначейскую часть бюджетного управления НКФ СССР при правлении Госбанка. См. Вестн. Финансов 1927 г. № 11 стр. 5. (Циркуляр 28 декабря 1926 г. № 185). Слияние касс НКФ с отделениями Госбанка, намеченное еще в 1925 г. (Вестн. Финансов 1925 г. № 15, стр. 14 и № 21 стр. 11), стало осуществляться с 1927 г. (Вестн. Финансов, 1927 г. № 42 и 43). Следует отметить, что до этого слияния кассовые учреждения являлись не учреждениями Союза, а учреждениями наркоматов республик, находившимися, таким образом, в двойном подчинении, как учреждения директивных наркоматов.

блики соответствующих источников для удовлетворения требований об ассигновании сверхсметного кредита (ст. 23).

Сверхсметные кредиты допускаются лишь в том случае: 1) если расход не мог быть предусмотрен по бюджету и не может быть отложен „без крайнего вреда“ или 2) если отпущенный по бюджету кредит оказывается недостаточным в силу новых возникших обстоятельств (ст. 20).

В первом случае идет речь об экстраординарных, во втором о дополнительных сверхсметных кредитах. Кредиты эти отпускаются лишь в пределах имеющихся резервных или вообще специальных фондов (ст. 21).

С ходатайством об отпуске сверхсметных кредитов главные распорядители кредитов входят в Совнарком Союза, который выносит постановление по получении заключения от НКФ СССР (ст. 22).

Таким образом, решение вопроса об отпуске сверхсметного кредита передается Совнаркому Союза. Отпуск сверхсметных кредитов должен обеспечиваться специальным фондом, и сверхсметные кредиты не могут отражаться на исполнении бюджета.

С 24 августа 1926 г. (С. З. 58, 432) Совнаркомом Союза открытие сверхсметных кредитов было допущено лишь для покрытия потребностей, которые не могли быть предусмотрены при составлении бюджета. Таким образом, отпал отпуск дополнительных сверхсметных средств. Открытие сверхсметных кредитов было предоставлено, по общему правилу, СТО. Ходатайства об открытии сверхсметных кредитов должны были рассматриваться лишь один раз в квартал, в первом заседании после 20 числа последнего месяца квартала.

Таковы основные положения правил 29 октября 1924 г. При издании своем эти правила явились выражением как воли Союза, так и союзных республик. Выше отмечалось, что проект положения был одобрен на сессиях республиканских ЦИК'ов. При обсуждении проекта на сессии общесоюзного ЦИК'а Кузнецов указал, что наиболее спорный пункт этих правил — распределение доходов между союзным и республиканскими бюджетами—не вызывал возражений сессии ВУЦИК (стеногр. отчет II сессии ЦИК II созыва, стр. 284—285).

На той же сессии союзного ЦИК'а Чубарь, не возражая против содержания положения 29 октября, отметил лишь, что это положение должно было быть издано „года полтора назад“ (стеногр. отчет, стр. 308—309 [1]).

Встреченное одобрением при своем издании, положение 29 октября 1924 г. сохранилось в основных своих чертах по

[1]) Чубарь ссылался при этом на резолюцию XII с'езда ВКП(б). Об участии ВКП (б) в развитии бюджетного права см. Рейхель, н. с. стр. 161 и 174—175.

настоящее время, поскольку идет речь о правовых взаимоотношениях Союза и союзных республик. Эти взаимоотношения определялись и определяются как федеральной природой Союза, так и народно-хозяйственным, социалистическим характером нашего бюджета [1]). Как отмечалось неоднократно выше, критика положения 29/X-24 г. сосредоточивалась исключительно на финансовой стороне положения, исходя из недостаточности финансовой базы республиканских бюджетов и из необходимости сбалансировать эти республиканские бюджеты. Только сбалансированный бюджет является бюджетом в полном смысле этого слова. Бюджет несбалансированный является в конце концов лишь собранием смет. Естественно, поэтому, что устанавливаемая положением 29/X-24 г. дефицитность республиканских бюджетов явилась стержнем последовавшей критики этого положения.

Эта критика, нашедшая выражение и на сессиях ЦИК союзных республик и имеющая быть отмеченной ниже, проявилась уже на следующей сессии союзного ЦИК'а, после издания положения, на III Тифлисской сессии в марте 1925 г. [2]).

Критика привела к пересмотру положения однако лишь в 1927 г., после того как недостатки положения были проверены на опыте двух твердых бюджетов.

В течение этого периода 1925—26 г.г. бюджетное законодательство подверглось значительным изменениям.

4. РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В 1925—1927 ГОДАХ

§ 1. Бюджетные права автономных республик РСФСР по положению 21 апреля 1925 г. и по конституции РСФСР

Среди актов бюджетного законодательства после издания положения 29 октября 1924 г. следует отметить прежде всего два не общесоюзных, а республиканских акта, имеющих исключительное значение в развитии бюджетного права.

Здесь необходимо остановиться на нормах конституции РСФСР 11 мая 1925 г. и на декрете ВЦИК и СНК от

[1]) См. ст. Э. Понтовича. Бюджетные права Союза и союзных республик. Вестн. Фин. 1925 г. № 7, стр. 28 — 35. См. также гл. V книги Рейхеля, СССР. Положение 29 октября 1924 г. получило освещение в работе проф. С. А. Котляревского. Бюджет и местные финансы 1926 г. стр. 8 — 79. То же, но очень кратко, в книге его же „Финансовое право СССР". 1926 г. стр. 22 — 48 и в статье под тем же названием в сборнике „Основы советского права". 1927 г. стр. 114 — 124.

[2]) См. Рейхель назв. соч., стр. 112 — о докладе бюджетной комиссии III сессии ЦИК. См. стеногр. отчет сессии, стр. 215 — 217, речь Полова.

21 апреля 1925 г. (СУ, 28, 193) о бюджетных правах автономных советских социалистических республик [1]).

Переработанная конституция РСФСР возлагает в ст. 17 на ВЦИК рассмотрение бюджета и перспективного плана народного хозяйства и включает особую главу (гл. VII) о бюджетном праве.

Постановления этой главы учитывают федеративную природу бюджета РСФСР.

Статья 76 конституции устанавливает основное положение, что все государственные доходы и расходы РСФСР, включая сюда доходы и расходы входящих в нее автономных республик, об'единяются в общегосударственном бюджете.

По ст. 80 госдоходы и расходы автономных соц. сов. республик, входящих в состав РСФСР, после принятия их совнаркомами и ЦИК'ами этих республик и рассмотрения совнаркомом РСФСР, утверждаются ВЦИК, в качестве составных частей бюджета РСФСР.

Постановления конституции о бюджетных правах автономных республик развиваются упомянутым декретом 21 апреля 1925 г., очевидно, учитывавшим проектируемые нормы конституции.

Другие постановления конституции о бюджетном праве затрагивают положение бюджета РСФСР, как республиканского бюджета, входящего в бюджет СССР.

Ссылаясь на конституцию СССР и на общесоюзное законодательство, ст. 77 конституции указывает, что бюджет РСФСР входит, как составная часть, в единый госбюджет СССР. Так же в порядке общесоюзного законодательства, (т. е. положения 29/X—24 г.), говорит ст. 78, происходит распределение расходов и доходов, собираемых на территории РСФСР, на расходы и доходы, вносимые в общесоюзную роспись и в роспись РСФСР.

По ст. 79 бюджет РСФСР рассматривается СНК РСФСР, утверждается ВЦИК и направляется в законодательные органы СССР для включения, в порядке конституции СССР, в единый госбюджет СССР.

Из остальных постановлений рассматриваемой главы следует отметить ст. 85, указывающую, что отчет по исполнению

[1]) Приходится лишь упомянуть об актах, не оказавших влияния на развитие общесоюзного бюджетного права. Таков, прежде всего, закавказский декрет 27 апреля 1925 г. о бюджетных правах ЗСФСР и входящих в ее состав республик (СУ, 5, 435). Этот республиканский декрет покоится полностью на соответствующем общесоюзном положении. Сравн. Гобза, н. с., стр. 66—67. На 2 сессии ЦИК ЗСФСР 3 созыва в январе 1926 г. были включены в конституцию ЗСФСР постановления о бюджетном праве (Изв. ЦИК, 1926 г., № 24). На Украине ВУЦИК было разработано и принято 7 окт. 1925 г. (С. У. Укр. 77, 442) положение о бюджетных правах АМССР. В конституцию Уз. ССР 11 июля 1927 г. вошли ст. 101—111 о бюджетном праве.

бюджета РСФСР утверждается ВЦИК. В конституции РСФСР содержится, таким образом, указание на главнейшую стадию бюджетного контроля, утверждение отчета по исполнению бюджета законодательным органом. Подобного правила нет, как известно, в конституции СССР, и соответствующий порядок утверждения отчетов об исполнении бюджета установился в Союзе ССР лишь практикою верховных органов Союза, а за последнее время узаконен положением о бюджетных правах Союза и республик 25 мая 1927 г. (см. след. главу).

Наконец, ст. 81 и 82 требуют, чтобы ни один расход из средств государственной казны не мог быть произведен без установления на него кредита в росписи госдоходов и расходов или без издания особого постановления законодательных органов РСФСР. Все расходы расходуются в пределах сметных подразделений по их прямому назначению. Местные доходы и расходы об'единяются в местных бюджетах „в порядке общесоюзного и республиканского законодательства" (ст. 83, 84 и 86).

Другим актом основного значения является постановление ВЦИК и СНК от 21 апреля 1925 г.

Еще 2-й сессией ЦИК СССР 2 созыва в октябре 1924 года было вынесено постановление, согласно коему всем ЦИК'ам союзных республик было предложено рассмотреть вопросы, связанные с определением бюджетных прав автономных республик и областей (СЗ, 20, 194. См. п. 3 постановления). Декрет 21 апреля 1925 г. последовал во исполнение этого предложения союзного ЦИК'а. Его основное значение вытекает из того, что именно автономные республики РСФСР являются типом, стандартом „автономной республики", по их образцу создались подобные же республики в Закавказье и других частях нашего Союза.

Положение 21 апреля 1925 г. состоит всего из 26 статей. Из них большинство (ст. 9—26) относится к вопросу об исполнении бюджета и говорит о распоряжении кредитами, порядке открытия их, учете их и кассовом исполнении и сверхсметных кредитах.

Только первые 8 статей посвящены общим положениям о порядке составления, рассмотрения и утверждения бюджетов автономных республик и их включения в госбюджет РСФСР.

Государственные доходы и расходы автономных республик подлежат включению в единый госбюджет РСФСР в качестве его составных частей (ст. 1). Об'единение их в общем своде бюджета РСФСР производится путем включения республиканских доходов в общие итоги по отделам доходной классификации и расходов в общие итоги по отдельным наркоматам (ст. 4).

Однако, полного обезличения их в бюджете РСФСР не происходит.

Здесь необходимо различать об'единенные ведомства, одноименные наркоматам РСФСР, и не об'единенные: ЦИК, СНК, Госплан и 6 автономных наркоматов.

Только доходы и расходы по необ'единенным ведомствам республики включаются „в госбюджет РСФСР по автономным советским социалистическим республикам" в виде отдельных смет (ст. 6). Доходы и расходы по об'единенным ведомствам каждой республики показываются лишь в приложениях к сметам подлежащих наркоматов РСФСР (ст. 7). Подробные финансовые сметы республик, как по об'единенным, так и не об'единенным ведомствам, по каждой отдельной республике, присоединяются сверх того к общему бюджету РСФСР в качестве его обязательных приложений (ст. 5).

Бюджетная автономия республик ограничивается еще постановлением ст. 8, согласно которой даже сметные исчисления по необ'единенным ведомствам, но относимые к потребностям, удовлетворяемым в централизованнои порядке, могут быть об'единены в общих сметах подлежащих ведомств РСФСР, впрочем—отдельными итогами по каждой республике.

Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов автономных республик устанавливается ст. 2 и 3 положения 21/IV-25 г.

Предварительные проекты росписи доходов и расходов и финансовых смет об'единенных и необ'единенных ведомств автономных республик составляются соответствующими ведомствами этих республик, рассматриваются в бюджетных совещаниях НКФ республики, в совнаркоме и ЦИК'е республики и представляются совнаркомами республик в совнарком РСФСР для „окончательного рассмотрения и включения в общий бюджет РСФСР" (ст. 2).

Рассмотрение совнаркомом РСФСР неточно именуется „окончательным" и в этой и в следующей 3-й статье положения, говорящей даже об „окончательном утверждении". Как видно из той же 3-й статьи, рассмотренный совнаркомом РСФСР „в порядке предоставленных ему конституцией полномочий" бюджет автономной республики в составе общего бюджета РСФСР представляется во ВЦИК, а оттуда, следуя судьбе всего бюджета, идет во всесоюзные органы.

До рассмотрения совнаркомом РСФСР росписи и сметы автономных республик рассматриваются в бюджетном совещании при НКФ РСФСР с обязательным привлечением на это совещание 1) представителей той республики, чья смета рассматривается, 2) отдела национальностей при президиуме ВЦИК и 3) заинтересованного ведомства РСФСР [1]).

[1]) См. ст. проф. С. А. Котляревского в журн. Сов. Право 1925 г. № 5. Бюджеты автономных и районированных единиц РСФСР. Автор доказывает в этой статье, что автономные республики имеют лишь сметы, но не имеют бюджета. Текст декрета не дает основания для такого вывода (ср.

Распоряжению кредитами посвящены ст. 9—15 положения 21/IV.

Главными распорядителями кредитов по сметам необ'единенных наркоматов автономных республик являются соответствующие их наркомы (ст. 9). В отношении же кредитов по сметам об'единенных ведомств автономных республик, а также централизованных кредитов по необ'единенным ведомствам, права главных распорядителей кредитов принадлежат наркомам РСФСР (ст. 10).

Дальнейшие статьи о передвижении кредитов относятся лишь к необ'единенным ведомствам.

Право передвижения кредитов по сметам этих ведомств из статьи в статью в пределах одного параграфа принадлежит главным распорядителям кредитов (ст. 11). Передвижение кредита из одного параграфа в другой параграф сметы необ'единенного ведомства производится по соглашению подлежащего наркома с НКФ автономной республики. Разногласия между ними разрешаются совнаркомом республики (ст. 12).

Право передвижения кредитов внутри одной и той же сметы необ'единенного ведомства из параграфа в параграф ограничивалось ст. 14 тем, что такое передвижение возможно было лишь в пределах до 10 % годовых назначений по данной республике как по отношению к параграфу, из которого передвигается кредит, так и по отношению к тому параграфу, в который кредит передвигается. Подобное право предоставлялось, как известно, губисполкомам еще в 1921 году (на IX всероссийском с'езде).

Указанное право распорядителей кредитов автономных республик было расширено 18 января 1926 г. (СУ, 6, 40) допущением передвижения кредитов в пределах до 25 %.

Ст. 13 положения предоставляла „временно" ЦИК'у и совнаркому автономных республик производить передвижения кредитов из сметы одного необ'единенного наркомата в смету другого необ'единенного наркомата с тем, чтобы передвигаемые суммы не превышали 10 % сметы по тому ведомству, из которого производится передвижение (по отношению к смете, куда кредит передвигался, такого ограничения не устанавливалось).

Право это расширено было до 25 % упоминавшимся сейчас декретом 18 января 1926 г.

О передвижениях из сметы в смету должно доводиться до сведения совнаркома РСФСР и у него же необходимо испрашивать разрешения для передвижения кредитов за пределами 25 % (10 %) (ст. 13). О всех передвижениях кредитов ставится в известность также НКФ РСФСР (ст. 15).

ст. 24 декрета). Автор прав лишь постольку, поскольку бюджет республик является не полным, включающим лишь необ'единенные ведомства. Однако, уже в роспись 1925/26 года были включены в виде приложений росписи автономных республик, включавшие также об'единенные ведомства (см. ниже).

К участию в составлении бюджетных и кассовых планов РСФСР привлекаются, согласно ст. 16, представители автономных республик. Правило это однако не получает в декрете дальнейшего уточнения. Поскольку идет речь о самом порядке открытия кредита, здесь вновь проводится различие между ведомствами необ'единенными и об'единенными. По сметам первых ведомств кредиты открываются НКФ РСФСР через наркоматы автономных республик, путем составления кассовых расходных расписаний НКФ РСФСР и наркоматами финансов автономных республик, причем последние разассигновывают кредиты второстепенным распорядителям кредитов (ст. 16—18).

По сметам ведомств об'единенных, а также в отношении кредитов по линии необ'единенных ведомств, но на потребности, удовлетворяемые в централизованном порядке, установлены другие правила. Здесь кассовые расписания составляются непосредственно подлежащими центральными наркоматами РСФСР, правда, при участии представителей автономных республик, и ассигновываются подлежащим наркоматам автономных республик (ст. 19). Дополнительные кредиты или кредиты на непредусмотренные сметами надобности открываются по постановлению совнаркома РСФСР, по ходатайству о том совнаркомов автономных республик, особыми предписаниями НКФ РСФСР (ст. 20, 26). Кредиты переводятся из одной кассы в другую по переводным требованиям распоряжением главных распорядителей кредитов автономных республик только в пределах данной республики; перевод кредита на кассу, находящуюся на территории другой республики, совершается через НКФ РСФСР (ст. 21—23).

О кассовом исполнении декрет дает краткие правила. Оплата расходов производится кассами НКФ РСФСР из общей кассовой наличности, вне зависимости от того, относятся ли эти расходы к бюджету РСФСР или автономной республики (ст. 24). Но учет открытых кредитов кассы ведут особо по сметам Союза, сметам наркоматов РСФСР и сметам необ'единенных ведомств автономных республик (ст. 25).

Таково содержание декрета 21 апреля [1]). Автономным республикам обеспечивается в области бюджетного права то же положение, какое устанавливалось для них в ряде отдельных актов более раннего времени, то же положение, какое имели в свое время и независимые республики, входящие в договорные отношения с РСФСР (см. выше). В отведенной области автономные республики получили самостоятельность, по крайней мере в составлении и исполнении смет. В дальнейшем, как будет видно ниже, наметилась тенденция к расширению прав автономных республик.

[1]) См. декрет ВЦИК и СНК 30 июля 1925 г. (С. У. 55, 420), отсрочивший полное проведение в жизнь положения 21 апреля до 1926/27 бюдж. года.

Несколько позднее, 17 августа 1925 г., было утверждено положение о бюджетных правах автономных областей (СУ, 57, 454), имевшее войти в силу в 1925/26 бюджетном году.

Положение это не предоставляет автономным областям никаких других прав, кроме права участвовать через своих представителей в рассмотрении смет в наркоматах РСФСР и права опротестовывать эти сметы в сметно-бюджетное совещание НКФ РСФСР. В совещании этом, при рассмотрении смет автономных областей, участвуют также представители отдела национальностей при президиуме ВЦИК. Размеры подлежащих открытию кредитов по области устанавливаются ведомствами РСФСР также при участии представителей автономных областей. Доходы и расходы автономных областей выделяются в сметах ведомств РСФСР из общих назначений по каждому подразделению смет и показываются общими суммами по каждой отдельной области в конце сметы. Самые финансовые сметы автономных областей, одобренные наркоматами РСФСР, служат приложением к сметам ведомств РСФСР [1]).

Следует отметить, что в положениях о местных финансах 1923 и 1924 г. автономные республики и области упоминаются в числе местных органов, и их финансы, следовательно, обнимаются понятием местных финансов. Поскольку для автономных республик и областей декретами 21 апреля и 17 августа 1925 года не установлено особого положения, следует считать, что финансово-бюджетные взаимоотношения автономных республик и областей и центра не относятся к области федеральных финансов.

Установленное в положении о местных финансах 1924 г. из‘ятие — отнесение содержания ЦИК‘ов республик и областных исполнительных комитетов автономных областей и расходов по созыву республиканских и областных с‘ездов автономных областей на общегосударственные средства — представляется совершенно незначительным и не подрывающим правильности сделанного утверждения (примечания к ст. 24 положения о местных финансах 29 октября 1924 г.).

К местным органам относятся, с точки зрения положения о местных финансах 1924 г., и все органы районированных областей, и в виду этого их бюджетные и финансовые полномочия не обнимаются в нашем праве понятием федеральных финансов. Несмотря на все экономическое значение, территориальные пределы и т. д. таких областей, как, например, Северо-Кавказский край, районированные области не выделены

[1]) Представители автономных республик и областей неоднократно выступали в пользу расширения бюджетных прав этих автономных образований. См. ст. отч. 2 сессии ВЦИК XI созыва, стр. 217 и сл., 221 и сл., XII всеросс. с‘езда, стр. 96—97.

в области бюджетного права в особое положение, их финансы являются местными финансами[1]).

На 2-й сессии союзного ЦИК'а II созыва этот порядок вызвал указания о необходимости, наряду с предоставлением прав союзным республикам по положению о бюджетных их правах, предоставить необходимые бюджетные полномочия новым краевым об'единениям (стеногр. отчет, речь Карклина, стр. 278. См. также ст. отчет 2-й сессии ВЦИК XI созыва, стр. 447—449).

Несомненно, что поднятый вопрос о пересмотре прав районированных областей в области бюджетного права должен получить в ближайшем будущем разрешение (см. Ржевский. О бюджетных правах районированных областей. Вестник Финансов, 1926 № 7).

§ 2. Бюджетные комиссии ЦИК СССР и союзных республик

Другой момент в развитии советского бюджетного права в 1924—1927 годах, который требуется выделить, это создание нового органа, принимающего участие в рассмотрении и утверждении бюджета, именно создание бюджетной комиссии ЦИК.

Наряду со сметно-бюджетным совещанием НКФ, Госпланом и Совнаркомом, бюджетная комиссия ЦИК является необходимою стадией, через которую должен пройти бюджет.

По мере того, как бюджетное строительство становится одною из важнейших задач советского правительства, по мере того, как возрастает сознание необходимости привлечь к бюджету внимание широких масс, бюджет все чаще и чаще, а затем необходимо, восходит на рассмотрение как ЦИК Союза, так и ЦИК республик.

Чтобы это рассмотрение в пленуме ЦИК было продуктивным, необходима проработка бюджета в более тесном кругу, в комиссии ЦИК. Еще в декабре 1921 г., когда наметился переход к новой финансовой политике (см. выше), когда бюджет на 1922 г. мыслился как жесткий бюджет, был издан декрет ВЦИК, согласно постановления 4 сессии 8 созыва, о бюджетной его комиссии (СУ, 1922 г., 1, 14).

Эта комиссия из 15 человек должна была рассматривать как общегосударственный бюджет РСФСР, так и сметы „всех республик, входящих в состав федерации РСФСР, в том числе и союзных республик" и, кроме того, разрешать вопросы об ассигновании сверхсметных кредитов.

Как было указано выше, жесткий бюджет 1922 г. не мог претвориться в жизнь, в течение 1922 г. пришлось в действи-

[1]) См. С. А. Котляревский, наз. ст. в журн. Сов. Право 1925 г. № 5.

тельности жить по месячным расписаниям, а в связи с этим отпала возможность привлечь ВЦИК к бюджетной работе.

Бюджетной коммиссии ВЦИК, как и бюджетной комиссии ВУЦИК, созданной тогда же (в январе 1922 г.—С.У. Укр 2, 39) не пришлось приступить к делу, и оба указанных постановления остались только на бумаге.

Первый бюджет СССР, над которым работала бюджетная комиссия ЦИК СССР, это бюджет 1924/25 г., и первое выступление бюджетной комиссии, в лице ее председателя—содокладчика по бюджету, имело место на тифлисской третьей сессии ЦИК СССР второго созыва, в марте 1925 года.

7 марта 1925 г. сессия ЦИК поручила президиуму рассмотреть выработанное бюджетной комиссией ЦИК положение о ней и по утверждении ввести его в действие (СЗ, 17, 127).

27 марта 1925 г. президиум исполнил его поручение. (СЗ, 71, 520).

Согласно положения о бюджетной комиссии на нее возложено рассмотрение: 1) одобренного СНК СССР единого государственного бюджета СССР „во всех его частях“; 2) отчета об исполнении бюджета СССР после прохождения его в СНК; 3) общих директив по составлению бюджета.

Ведению бюджетной комиссии подлежат также все вопросы, связанные с определением бюджетных прав Союза и республик, и вообще все вопросы бюджетного характера, поступающие из президиума ЦИК и СНК, в том числе обжалования союзными республиками и наркоматами Союза постановлений СНК СССР.

Все эти вопросы, а также вопросы, возникающие по инициативе самой бюджетной комиссии или отдельных ее членов, рассматриваются бюджетной комиссией по затребовании заключений от союзных республик.

Бюджет поступает на рассмотрение бюджетной комиссии ЦИК одновременно с поступлением его из СНК в ЦИК.

На бюджетную комиссию возлагается составление доклада по бюджету, при чем при рассмотрении бюджета в пленуме ЦИК или на всесоюзном с‘езде председатель бюджетной комиссии выступает в качестве содокладчика (докладчиком является представитель НКФ).

По утверждении бюджета СНК СССР бюджетная комиссия распределяет сметы Союза и бюджеты союзных республик между членами комиссии для предварительной проработки и доклада пленуму бюджетной комиссии, при чем этим членам комиссии предоставляется требовать от ведомств все необходимые материалы.

Члены бюджетной комиссии и кандидаты в ним избираются сессией ЦИК. Число членов положением определено не было. Председатель комиссии и его заместитель назначаются президиумом ЦИК из числа членов. Секретарь комиссии избирается комиссией. Эти три лица, с добавлением двух членов,

избираемых комиссией, составляют президиум комиссии, несущий обычные функции президиума.

Заседания бюджетной комиссии требуют кворума не менее половины состава членов. Для действительности заседаний президиума требуется присутствие председателя, заместителя и не менее двух других членов президиума. Бюджетная комиссия имеет право приглашать представителей ведомств и сведущих лиц.

Собравшаяся всего на несколько дней в течение тифлисской сессии ЦИК бюджетная комиссия в дальнейшем собирается еще до начала сессии ЦИК, и период ее работы удлиняется, что обеспечивает проработку бюджета [1]). В будущем следует ожидать усиления значения бюджетной комиссии.

При ближайшем участии бюджетной комиссии ЦИК произошла в течение 1926 и 1927 г. переработка положения 1924 г. о бюджетных правах Союза и союзных республик.

Положения о бюджетной комиссии при ЦИК разрабатываются, начиная с 1924 г., во всех союзных республиках. Еще в конце 1924 г. (ноябрь — СУ Укр. 50, 302) ВУЦИК переработал положение о бюджетной комиссии ВУЦИК.

К ведению бюджетной комиссии было отнесено рассмотрение бюджета УССР и проектов смет уполномоченных наркоматов СССР при правительстве УССР, а также сверхсметных кредитов (последнее, как мы видели, опущено в положении 1925 г. о комиссии Союза). В компетенцию комиссии вошли также рассмотрение отчета по исполнению бюджета и иные вопросы государственного и **местного** бюджетов (положение 1925 г., понятно, не говорит о местном бюджете), поступившие от президиума ВУЦИК или СНК Украины.

Бюджетная комиссия избирается ВУЦИК в составе председателя и членов в количестве 18 человек. Порядок ее деятельности нормируется аналогично порядку, установленному для бюджетной комиссии при ЦИК СССР.

Положение о бюджетной комиссии было вновь переработано 27 октября 1926 г. (СУ, 65, 432).

К компетенции комиссии было отнесено также рассмотрение проектов о бюджетных правах Союза и республик. В состав комиссии были введены представитель АМССР, а также представители административно - территориальных единиц, образованных по национальному признаку.

В 1925 г. было издано положение о бюджетной комиссии Белорусского ЦИК—10 июля 1925 г. (СЗ, 32, 294). К ее компетенции было также отнесено рассмотрение не только государственного, но и местного бюджета.

[1]) Над бюджетом 1926/27 г. комиссия работала с 10 января по 12 февраля 1927 г. Бюджетная комиссия для рассмотрения бюджета на 1927/28 г. избрана на сессии ЦИК в Ленинграде, в октябре 1927 г.

27 сент. 1926 г. было утверждено положение о бюджетной комиссии ЗакЦИК (С. У. ЗСФСР 1926 г., 11,725), по образцу общесоюзного положения.

Позднее организовалась бюджетная комиссия при ВЦИК. Положение о ней было утверждено 3 сессией ВЦИК 12 созыва 18 ноября 1926 г. (СУ, 89, 649).

Компетенция бюджетной комиссии при ВЦИК обрисована особенно широко. На комиссию возложены следующие задания: прежде всего, рассмотрение одобренного СНК РСФСР бюджета во всех его частях, затем рассмотрение отчета об исполнении бюджета после прохождения его в СНК; обсуждение одобренного СНК перспективного плана народного хозяйства РСФСР в части увязки его с бюджетом, а также ориентировочных контрольных цифр плана.

На бюджетную комиссию возлагается также представление ВЦИК заключения по своду местных бюджетов РСФСР и по исполнению местного бюджета РСФСР в целом. Помимо этого к компетенции комиссии относится обсуждение всех вопросов бюджетного характера, передаваемых президиумом ВЦИК или СНК РСФСР, или возникающих по инициативе самой бюджетной комиссии или отдельных ее членов, „включая и структурно-штатные вопросы".

Остальные статьи положения 18 ноября 1926 г. почти полностью повторяют положение о бюджетной комиссии ЦИК СССР, несколько уточняя права комиссии по заблаговременному получению сметно-бюджетного материала. Президиум бюджетной комиссии ВЦИК составляется так же, как и президиум комиссии ЦИК СССР, но председатель и заместитель комиссии лишь „утверждаются" президиумом ВЦИК (а не „назначаются" президиумом, как это устанавливается в отношении комиссии ЦИК СССР). Позднейшим декретом 1927 г. (СУ, 44, 287) число членов президиума было доведено до 7 человек.

Оформленная позднее, чем бюджетная комиссия ЦИК СССР, комиссия ВЦИК начала свою работу лишь в связи с рассмотрением бюджета РСФСР на 1926/1927 г. [1]).

[1]) 8 августа 1927 г. президиум ВЦИК утвердил наказ о работе бюджетной комиссии ВЦИК (С. У. 83, 557), подробно регламентировав: 1) созыв и ведение пленарных заседаний комиссии, 2) ведение дел в президиуме комиссии, 3) представление в комиссию смет и бюджетов государственного и местного, 4) рассмотрение их в комиссии и 5) представление в комиссию и рассмотрение в ней отчетов об исполнении государственного и местного бюджетов. Согласно наказу пленарные заседания комиссии для рассмотрения проекта бюджета созываются не позднее, как за две недели до начала сессии ВЦИК (п. 1). При рассмотрении проекта бюджета и отчета по исполнению его правом совещательного голоса пользуются представители автономных республик (п. 4). В период между пленарными заседаниями комиссии президиум рассматривает некоторые вопросы, относящиеся к компетенции пленума (п. 12). Президиум определяет сроки, с которых начинается пред-

§ 3. Развитие бюджетного законодательства в связи с бюджетами 1924/25, 1925/26 и 1926/27 годов.

Бюджетное законодательство развивалось не только в изложенных основных актах, но и в связи с составлением бюджетов на 1924/25 г. и последующие годы. При этом не издавалось каких-либо актов столь об'емлющего значения, как положение 29 октября 1924 г. Развитие бюджетного права происходило как путем пересмотра сметных правил на каждый бюджетный год, так и путем составления директив для каждого нового бюджета.

Эти директивы вырабатывались на сессиях ЦИК'ов, как общесоюзного, так и союзных республик, и бюджетное законодательство вообще разрабатывалось все при большем участии как ЦИК'ов, так и образованных при них бюджетных комиссий.

Проработка бюджета в комиссиях сначала носила сравнительно поверхностный, а затем более и более углубленный характер.

Осуществившийся в 1927 г. пересмотр положения 29/Х-24 г. был подготовлен именно этой совместной работой указанных органов по упорядочению бюджетного хозяйства и по рассмотрению последних бюджетов 1924/25, 1925/26 и 1926 27 г.г.

Еще сравнительно недавно сессиям ЦИК'ов делались лишь доклады о бюджете, а самый бюджет не представлялся [1]), да и едва ли возможно было рассмотрение бюджета сессиями, когда даже квартальные бюджеты не исполнялись. После введения твердой валюты, после 1924 г., создалась основная предпосылка для бюджетной работы, и эта работа действительно развертывается.

Что касается бюджета 1924/25 г., то он не мог быть представлен второй сессии ЦИК СССР в октябре 1924 г. Как заявлял на этой сессии Сокольников, к тому времени 14/Х-1924 г. были утверждены лишь контрольные цифры для бюджета 1924 25 г. Ориентировочный годовой бюджет на 1924/25 г., включающий и бюджет ЗСФСР и Дальневосточной области, должен был быть доложен „следующей сессии или с'езду" (стеногр. отчет, стр. 136—138, 153 и др.).

Сессия ЦИК в резолюции о финансовой политике СССР постановила 29/Х—24 г. утвердить контрольные суммы [2]) и

варительное рассмотрение смет и бюджетов в подкомиссиях до начала пленума бюджетной комиссии (п. 25). Приступая к рассмотрению бюджета, пленум комиссии заслушивает доклад представителя СНК РСФСР и после общих прений переходит к рассмотрению бюджета в отдельных его частях по докладам подкомиссий (п. 28). Постановления пленума принимаются по докладу каждой подкомиссии отдельно по параграфам государственной росписи (п. 29).

[1]) См. ниже о 2 сессии ЦИК СССР 2 созыва.

[2]) Отсутствие в контрольных суммах подразделений, в смысле расчленения союзного и республиканских бюджетов, вызвало критику Рейхеля на 2 сессии ЦИК 2 созыва (стр. 338 и 339 стеногр. отчета).

поручить президиуму ЦИК Союза утвердить ориентировочный госбюджет не позднее 1 декабря 1924 г. (СЗ, 20, 191—192).

Бюджет на 1924 25 г. был утвержден на 3-й (тифлисской) сессии ЦИК 2 созыва (СЗ, 17, 125) 13 марта 1925 года, как видно, с полугодовым запозданием.

Таким образом, 1924 25 г. был прожит по двум квартальным бюджетам (из которых второй опубликован не был), и лишь второе полугодие имело госбюджет, утвержденный установленным порядком.

Тогда же, на тифлисской сессии, были утверждены директивы по составлению госбюджета 1925/26 г., согласно коим было постановлено перейти к твердому годовому бюджету, причем госбюджеты союзных республик должны были основываться, главным образом, на развитии неналоговых доходов этих республик (СЗ, 17, 126).

То внимание, которое привлекли вопросы бюджетного строительства, лучше всего сказывается в том, что в мае 1925 г. госбюджет СССР вновь стал предметом рассмотрения, на этот раз III всесоюзного с'езда.

Подтвердив необходимость перейти с 1925/26 г. к твердому бюджету (п. 2), с'езд утвердил 20 мая 1925 г. бюджет, с некоторыми изменениями против тифлисской сессии ЦИК, именно в сумме 2.558 милл. рубл. против 2.440 милл. рубл. (СЗ, 35, 250 [2]). С'езд предоставил президиуму ЦИК и СНК СССР в процессе исполнения бюджета вносить изменения, не нарушающие равновесия бюджета (п. 2).

Президиум ЦИК воспользовался предоставленным ему правом, и в результате бюджет 1924 25 г. был сбалансирован с увеличением его размера на 47 милл. рублей декретом президиума ЦИК СССР 24 июля 1925 г. (СЗ, 48, 347).

Исходя из того, что бюджетная работа союзных республик, в соответствии с ростом их бюджетов и более значительным масштабом культурно-хозяйственного строительства, должна получить твердую базу, с'езд поручил (п. 5) ЦИК СССР провести с 1925/26 года устойчивое закрепление за союзными республиками доходных источников, достаточных для твердого осуществления расходных статей бюджетов союзных республик на основах их бездефицитности.

Таким образом, положение 29/X-24 г., проведенное в жизнь вместе с бюджетом 1924 25 г., в процессе его переработки, об'явлено было требующим изменения уже со следующего бюджета 1925/26 года. Поистине, оно оказалось недолговечным.

[2]) Бюджет 1924/25 г. явился первым бюджетом, исполненным в твердой валюте. О размерах предыдущих бюджетов с 1918 г. см. журнал Финансы и Нар. Хоз., 1927 № 42, статья Казацкого и стр. 36—41. О бюджете 1924/25 г. см. Рейнгольд. Эволюция госбюджета СССР. Вестн. Фин. 1924 № 7.

ЦИК'у СССР было поручено с'ездом вместе с тем в кратчайший срок провести разграничение предприятий и имуществ между СССР и союзными республиками в сторону увеличения об'ема имуществ и предприятий, предоставленных союзным республикам (см. выше).

Наконец, к началу нового бюджетного года ЦИК'и союзных республик должны были уточнить бюджетную компетенцию автономных республик на началах, обеспечивающих их инициативу и активное участие в бюджетной работе.

Очевидно, здесь имелась в виду выработка соответствующих правил в других союзных республиках, кроме РСФСР, где только что — 21 апреля 1925 г.—было утверждено положение о бюджетных правах автономных республик.

Утверждение бюджета 3-м с'ездом СССР (см. общий свод бюджета 1924/25 г. СЗ, 40, 290) должно быть признано актом исключительного характера. Подобные акты имели место лишь ранее, например, по отношению к бюджету 1922 г., но в условиях работы с'ездов за последние годы бюджет не может восходить на рассмотрение всесоюзного с'езда.

После 1925 г. всесоюзный с'езд собрался лишь в 1927 г., что и было узаконено изменением конституции на 4-м всесоюзном с'езде в 1927 г. Таким образом, бюджет должен утверждаться и может утверждаться лишь на сессиях ЦИК'ов.

В окончательном варианте бюджета 1924/1925 г. за республиками были закреплены: 65% поступлений от сельхозналога в РСФСР и БССР, 50% в Украине и 100% в ЗСФСР; от поступлений промыслового и подоходного налога 25% в Украине, РСФСР и БССР и 100% в ЗСФСР.

Что касается бюджетов союзных республик на 1924/1925 г., то при утверждении бюджета Украины 4-ю сессией ВУЦИК VIII созыва 19 февраля 1925 г. ВУЦИК возбудил, в связи с наметившимся дефицитом бюджета, ходатайство о повышении размера процентных отчислений от общесоюзных доходов. Вместе с тем ВУЦИК отмечал неполноту доходных источников, переданных республикам, и признавал необходимым пересмотреть и расширить перечень закрепленных за республиками доходов.

В частности, по вопросу о системе контрольных цифр ВУЦИК отмечал несовершенство контрольных цифр, как они были утверждены на 2 сессии союзного ЦИК II созыва, и требовал тщательной предварительной разработки вопроса о процентном участии союзных республик в едином госбюджете.

Таким образом и украинским ВУЦИК отмечалась недостаточность денежных рессурсов, закрепленных положением 29 октября 1924 г. за республиками.

Ориентировочный бюджет РСФСР на 1924/25 г. был одобрен 2-й сессией ВЦИК 11 созыва 13 октября 1924 г. и передан на утверждение Президиуму ВЦИК (СУ, 87, 872). Твердый

бюджет на 2 полугодие 1924/25 г. был утвержден 5 июня 1925 г. (СУ, 51, 387—декрет ВЦИК и СНК от 13/VII—25 г.).

Бюджет Белоруссии был утвержден 7 всебелорусским с'ездом 9 мая 1925 г. (стеногр. отчет, стр. 300).

Переходя к бюджету 1925/26 г.г., следует отметить прежде всего постановление СНК СССР от 26 мая 1925 г. о твердом годовом бюджете (СЗ, 43,328). Согласно постановления новый твердый бюджет должен был быть внесен в Совнарком к 1 октября 1925 г., и к этому же сроку Госплан обязывался дать свое заключение (п. 2-й). Бюджеты союзных республик должны быть представлены в Совнарком СССР и в копиях в Госплан и НКФ СССР. Сроком представления бюджета БССР, УССР и—впервые—Туркменской и Узбекской ССР, а также смет общесоюзных ведомств было назначено 15 июля 1925 г., а для бюджетов РСФСР и ЗСФСР 15 августа 1925 г. (п. 3). Бюджеты союзных республик должны строиться в согласии со схемой классификации госрасходов, которую НКФ СССР надлежало разослать наркомфинам союзных республик не позднее 5 июня 1925 г. (п. 4).

В развитие этого постановления подробные правила должны были быть составлены Наркомфином в 5 дневный срок и представлены, с заключением РКИ и Госплана, на утверждение СНК СССР (п. 7).

Эти подробные правила составления и рассмотрения смет и росписей на 1925/26 г. (68 статей) были утверждены Совнаркомом СССР 30 июня 1925 г. (СЗ, 44, 329).

По этим правилам сметы по ведомствам Союза должны быть доставлены в Наркомфин СССР к 15 июля, сметы по ведомствам союзных республик в наркомфины республики в сроки, устанавливаемые совнаркомами республик (ст. 8). По утверждении бюджетов союзных республик „законодательными органами" их, бюджеты эти представляются в Совнарком СССР, а в копиях в НКФ СССР, Госплан и РКИ СССР в указанные выше сроки (ст. 9). Сметы доходов составляются по классификации, установленной НКФ СССР 16 сентября 1924 года (Вестн. Фин. 1924 г. № 88 и 1925 г. № 24), а расходов—по имеющей быть установленной им классификации (ст. 16) [1]. Сметы делятся на параграфы, статьи и литеры.

Статьи 21—39 посвящены подробным доходным, а статьи 40—60—расходным сметам ведомств. Доходы исчисляются согласно установленным ставкам, тарифам, таксам, договорам и расценкам на срок составления доходных смет (ст. 22). В приложениях к сметам должно быть указано территориальное распределение предположенных к поступлению доходов между

[1]) Эта расходная классификация была установлена циркуляром НКФ СССР от 4 июня 1925 г. № 764. Вестн. Фин. № 73. Впоследствии классификация госдоходов и расходов изменялась на каждый бюджетный год.

отдельными союзными республиками (п. 25). Расходы исчисляются по оптовым рыночным ценам (ст. 41).

Кредиты на вновь образуемые учреждения, не получившие еще утверждения в установленном порядке, включаются в сметы по соглашению ведомства с НКФ (ст. 56).

Фонды финансирования по отделу чрезвычайных расходов, не проводимые по сметам ведомств, следуют порядку составления и рассмотрения смет (ст. 60).

Сметы специальных средств ведомств прилагаются к соответствующим финансовым сметам, причем положение специальных средств регулируется инструкциями НКФ по соглашению с заинтересованными ведомствами (ст. 68).

Добиваясь ускорения рассмотрения бюджета, президиум ЦИК 14 августа 1925 г. постановил, что для устранения задержки в утверждении бюджета, бюджеты союзных республик могут направляться в президиум ЦИК СССР непосредственно по утверждении их президиумами республиканских ЦИК'ов, если в данное время нельзя созвать сессии ЦИК'а республики. Крайним сроком для представления этих бюджетов было установлено 1 сентября 1925 г. (СЗ, 53, 397).

7 июля 1925 г. СНК СССР был принят уже предварительный баланс госдоходов и расходов на 1925/26 г., а на время до утверждения бюджета ЦИК и СНК СССР установили 27 октября 1925 г. (СЗ. 76, 568) порядок производства обыкновенных государственных расходов.

Главными распорядителями кредитов составляются, по соглашению с подлежащими наркомфинами, не позднее 25 сентября 1925 г. временные расходные расписания на октябрь—декабрь 1925 г., рассылаемые затем на места через НКФ.

23 марта 1926 г. (СЗ, 25, 162) СНК СССР, считаясь с отсутствием утвержденного годового госбюджета на 1925/26 г., издал постановление о порядке составления и рассылки на места расходных расписаний по бюджету и о порядке производства расходов до утверждения этого бюджета. Всем ведомствам было предписано составить к 1 апреля 1926 г. годовые расходные расписания (в связи с принятым Совнаркомом 11 марта 1926 г. проектом бюджета), а НКФ — разослать их к 5 апреля 1926 г. на места, причем отпущенные кредиты должны были быть распределены по принадлежности на кварталы.

В виду запоздания в утверждении бюджета 1925/26 бюджетный год начался, как и последующие бюджетные годы, с временных расходных расписаний.

Несмотря на внешнее сходство этой практики с месячными и квартальными бюджетами предшествующих годов, новая практика существенно отличается тем, что после денежной реформы 1924 г. месячные расписания вызываются не невозможностью, в условиях падающей валюты, учесть доходы и расходы на более продолжительный срок, а исключительно тем,

что в связи с федеральною природою бюджета весьма замедляется порядок его утверждения. Месячные расписания 1925/26 бюджетного года приближаются тем самым к так называемым douziémes provisoires, столь хорошо известным в бюджетной практике.

Самое утверждение бюджета на 1925/26 г. состоялось на 2 сессии III созыва союзного ЦИК 25 апреля 1926 г., в сумме 4.039 милл. с превышением доходов над расходами в сумме 118 милл. рубл. (СЗ, 30, 188. См. также СЗ, 45, 323). Общесоюзный бюджет выразился в сумме 3.133 милл., а бюджеты союзных республик в сумме 906 милл. (РСФСР — 647 милл., УССР — 172 милл., БССР — 25 милл., ЗСФСР — 37 милл., Турк. ССР — 4500 тыс., УзбССР — 21 милл.), причем дотации из общесоюзного бюджета, всего в сумме 84,5 милл., для покрытия дефицитов выразились: по УССР—8.700 тыс., по БССР—11.400 тыс., по ЗСФСР—32.500 тыс., по Турк. ССР—11.000 тыс. и по Узб. ССР—20.900 тыс. Таким образом, лишь один бюджет РСФСР оказался сведенным бездефицитно, несмотря на то, что союзным республикам были, на основании ст. 25 и 29 положения 29/X-24 г., предоставлены отчисления от налогов сел.-хозяйственного, промыслового и подоходного в размере 90%, от гербового сбора в размере 65 % и доходов от недр в размере 100% (за вычетом из всех этих отчислений, кроме с.-х. и промыслового налогов, установленных отчислений в местные средства—по положению о местных финансах в редакции 29/X-24 г. см. выше [1]).

При этом сессией было принято постановление о директивах по составлению единого госбюджета СССР на 1926/27 г. (СЗ, 30, 189). В соответствии с задачами социалистического строительства в госбюджете 1926/27 г. должны быть усилены расходы на культурные и хозяйственные нужды и сокращены расходы на нужды чисто административные (п. 1).

Для ускорения процесса составления и рассмотрения госбюджета сессией было предложено президиуму ЦИК и СНК СССР пересмотреть порядок составления бюджета и прохождения его по инстанциям СССР и союзных республик в сторону значительного упрощения этого порядка, и сокращения сроков, обеспечив в то же время более своевременное и тщательное рассмотрение бюджета в бюджетной комиссии ЦИК СССР (п. 2).

Правительству СССР, совместно с правительствами союзных республик, было поручено переработать классификацию

[1]) Что касается налогов с.-х. и промыслового, то 90% отчислений республикам отчислялось не со всего поступления этих налогов на территории республики, а с остатка поступления после отчисления в местный бюджет. См. В. Ф. 1926 № 56, стр. 11, № 64, стр. 9. О передаче доходов от недр в республиканские и местные бюджеты см. С. З. 1925 г., 57, 432. О бюджете 1925/26 г. См. Рейнгольд Твердый годовой бюджет. Вестн. Фин. 1925, 11—12.

и структуру расходных смет ведомств и ввести ее в качестве обязательной классификации (п. 4), а также пересмотреть действующие законные титулы на производство расходов в направлении проверки основания их дальнейшего существования (п. 5) [1]).

Важнейшей директивой явилось указание п. 9 о том, что отчеты об исполнении госбюджета должны представляться в ЦИК СССР одновременно с представлением новой росписи на второй следующий за отчетным год.

Здесь в постановлении верховного союзного органа было зафиксировано одно из важнейших достижений в деле упорядочения бюджетного хозяйства, а вместе с тем установлено правило, не имевшее до сего времени выражения.

Впервые отчет об исполнении госбюджета СССР был утвержден 10 ноября 1925 г. Совнаркомом СССР за 1923/24 бюджетный год (СУ, 80, 609). В постановлении союзной сессии 25 апреля 1926 года требуется, чтобы этот отчет представлялся в ЦИК, и таким образом орган, утверждающий бюджет, утверждает и отчет об исполнении бюджета. Это существенное начало бюджетного контроля получило затем выражение в ряде последующих актов и, наконец, в положении 25 мая 1927 г.

Тогда же 25 апреля 1926 г. было вынесено сессией постановление об уточнении бюджетных прав Союза и входящих в его состав союзных республик (СЗ, 30, 190).

В доклад. Рыкова на 2-й сессии ЦИК III созыва было указано, что СНК не успел подготовить законопроект о бюджетных правах (стеногр. отчет, стр. 14—15), хотя в Совнаркоме и имелся проект, внесенный ЦИК УССР (см. ниже). В связи с этим проектом президиуму Союзного ЦИК было поручено пересмотреть, в установленном порядке, действующее положение 29/X-24 г. в сторону уточнения бюджетных прав Союза и союзных республик и указанный вопрос включить в порядок дня 3-й сессии ЦИК III созыва.

Однако, уже составление бюджета на 1926/27 г. сессия считала необходимым произвести на основании нового положения о бюджетных правах Союза и союзных республик. Старое положение 29/X-24 г. признавалось сессией вовсе устарелым. С целью обсуждения нового проекта сессией было устроено специальное заседание бюджетной комиссии (стеногр. отчет, стр. 1097), причем после обсуждения проекта Совнаркому и президиуму ЦИК было предоставлено ввести новое

[1]) К этой работе не было приступлено в 1926/27 году. Только 1 августа 1927 г. циркуляр НКФ № 655, в связи с новою классификацией расходов (см. ниже), наметил пересмотр законных титулов. Циркуляр разграничивает законодательный порядок и бюджетный порядок и, требуя законного титула (т.-е. закона, основанного на нем адм. акта и вошедшего в силу суд. решения), приводит к выделению консолидирующейся части бюджета (В. Ф. 1927, 42).

положение в действие с 1926/27 бюджетного года, впредь до его утверждения.

13 июля 1926 г. пленум бюджетной комиссии принял проект в основном, и в соответствии с этим президиум ЦИК СССР, циркуляром от 18 августа 1926 г., предложил республиканским ЦИК'ам в качестве общей директивы при составлении бюджета руководствоваться проектом положения о бюджетных правах республик, принятым бюджетной комиссией [1]).

Что касается бюджета 1925/26 г., то Совнарком 14 сентября 1926 г. издал постановление о заключении смет по этому бюджету (СЗ, 61, 468), установив льготный срок действия смет и кредитов и порядок составления именных списков кредиторов казны для производства расчетов с ними в течение льготного срока. 30 ноября 1926 г. СНК было издано новое рядка заключения бюджета без установленных льготных постановление, поручавшее НКФ и РКИ выработать проект посроков (СЗ, 76, 611).

В соответствии с общесоюзным законодательством развивалось и законодательство отдельных союзных республик.

11 мая 1925 г. XII всероссийский с'езд по докладу НКФ констатировал, что в бюджете должна получить выражение деятельность РСФСР, направленная на под'ем культурной и хозяйственной жизни автономных республик и областей. Вместе с тем с'езд преподал указания к достижению бездефицитности бюджета РСФСР.

Декретом Совнаркома РСФСР от 15 мая 1925 г. (СУ, 34, 238) были установлены, в соответствии с общесоюзными, правила по составлению, рассмотрению и утверждению финансовых смет РСФСР и росписи на 1925/26 г.

Поскольку этими правилами регулируется положение автономных республик и областей, они всецело исходят из декрета 21/IV-25 г. Согласно правил сметы автономных республик включаются в доходные и расходные сметы ведомств РСФСР лишь по об'единенным наркоматам (п. 5). Доходы и расходы автономных областей входят в общие итоги бюджетного свода РСФСР (прим. 4-е к п. 5-му). Сметы необ'единенных наркоматов автономных республик утверждаются Совнаркомом и ЦИК этих республик. Эти сметы, как и сметы ведомств РСФСР, представляются в Совнарком РСФСР (и НКФ, ст. 35). Как те, так и другие сметы рассматриваются в сметно-бюджетном совещании при НКФ (ст. 37). Внесенные бюджетным совещанием изменения опротестовываются в Совнарком РСФСР

[1]) По частному вопросу, относительно размера отчислений от общесоюзных налогов в бюджеты союзных республик на 1926/27 г., НКФ СССР сообщил НКФ союзных республик, циркуляром от 23/XI—26 г. № 111 (Вестн. Фин. 1926 г. № 7 стр. 7), что, устанавливая размер этих отчислений, им надлежит руководствоваться принятым СНК СССР 1/VI—26 г. проектом положения о бюджетных правах республик.

(ст. 41). Рассмотрение смет в сметно-бюджетном совещании должно быть окончено к 1 июля (ст. 43), а составление росписи—к 15 июля (ст. 45). Из бюджетного совещания бюджет поступает уже в Совнарком и Госплан РСФСР и во ВЦИК.

Одобренный Совнаркомом РСФСР проект бюджета на 1925/26 г. (СУ, 64, 513) был утвержден президиумом ВЦИК и препровожден в Совнарком СССР 3 сентября 1925 г. (СУ, 59, 477). При этом, несмотря на то, что бюджет явился впервые бездефицитным, была подчеркнута необходимость закрепить за бюджетом постоянные доходные источники.

2-я сессия ВЦИК XII созыва, утверждая 24 октября 1925 г. бюджет на 1925/26 г., также вынесла постановление (СУ, 87, 641), в коем признала необходимым „более точное определение об'ема бюджетов СССР и союзных республик, а также бюджетных прав последних, в связи с чем поручила президиуму ВЦИК разработать соответственный проект постановления и внести таковой на обсуждение законодательных органов СССР".

На Украине тогда же, в октябре 1925 г., 2-я сессия ВУЦИК IX созыва, принимая бюджет УССР, поручила президиуму ВУЦИК (СУ, 103, 562—23/X-25 г.) „разработать необходимые изменения в положении о бюджетных правах Союза и союзных республик в сторону расширения как бюджетных прав, так и финансово-материальной базы бюджетов республик". Этот вопрос, по мнению сессии ВУЦИК, должен был быть включен в порядок дня 2-й союзной сессии ЦИК (как мы видели выше, к этой сессии проект еще не был подготовлен).

На следующей, 3-й сессии IX созыва, в мае 1926 г., ВУЦИК вновь вернулся к поднятому им вопросу и, утверждая директивы по составлению бюджета на 1926/27 г. (СУ, 36, 267), подчеркнул необходимость того, чтобы переданный правительством УССР союзным инстанциям проект положения о бюджетных правах принял законную силу с 1 июля 1926 г., что, как было выше указано, и было осуществлено впредь до окончательного утверждения проекта.

Наконец, в Белоруссии бюджет на 1925/26 год был принят второй сессией ЦИК VII созыва в октябре 1925 г. (СЗ, 48, 374; стеногр. отчет, стр. 270—74). При рассмотрении бюджета сессией было принято пожелание об увеличении размера отчислений от общесоюзных доходов. (В июле 1926 г. в баланс бюджета были внесены изменения третьей сессией ЦИК БССР VII созыва. С. З. 31, 118).

С августа 1926 г. в общесоюзном порядке издается ряд актов, относящихся к 1926/27 бюджетному году.

7 августа 1926 г. (С. З. 55, 402) последовало постановление Совнаркома о правилах составления и представления на утверждение проектов финансовых смет и бюджетов Союза и союзных республик. Как видно из заголовка акта, им оста-

вляются в стороне моменты утверждения и исполнения бюджета, и момент рассмотрения бюджета затрагивается не в полном об'еме.

В общем правила 7 августа 1926 г. повторяют предыдущие сметные правила 30 июня 1925 г. (см. выше). Составление смет по новым правилам производится центральными управлениями ведомств на основании имеющихся у них данных, в том числе и данных, доставленных местными органами (п. 4). Согласование смет местных органов с местными финансовыми органами „не обязательно" (п. 5), что значительно сокращает время, необходимое для составления смет. Указывая сроки представления смет, правила обязывали НКФ представить бюджет в Совнарком и Госплан к 10 октября 1926 г. (п. 16). По вопросу о средствах Наркомтруда, образуемых из взносов на социальное страхование, правила поручают НКФ и НКТ составить и представить соответствующую смету этих, исключительных по своему размеру, специальных средств (п. 18). По вопросу о расходах правила указывали, что расходы должны производиться на началах строжайшей экономии (п. 36) и основании законного титула (п. 37) и что при отсутствии такого титула ведомства, чтобы сохранить кредит в смете, должны вносить законопроекты о санкционировании данных расходов (п. 37. См. также п. 55; здесь санкционировался таким образом институт так называемых „условных кредитов"). Канцелярские и хозяйственные расходы по сметам ведомств должны основываться на выработанных Госпланом нормах (п. 39).

Так как выработка бюджета вновь затянулась, то к началу бюджетного года ЦИК и СНК издали постановление об открытии кредитов на 1-й квартал (17 сентября 1926 г. СЗ, 64, 478). Временные расходные расписания составляются главными распорядителями кредитов по соглашению с НКФ СССР (п. 1), по сметной номенклатуре, с распределением по параграфам и статьям (п. 3), причем по общему правилу размер кредита должен равняться одной четверти годовой суммы по бюджету 1925/26 г. (п. 4). Применительно к этому порядку были открыты кредиты по госбюджетам союзных республик (п. 6).

Временные расходные расписания были составлены также и на первый месяц 2 квартала — январь 1927 г. (постановление СНК от 24/XII-26 г. СЗ, 1927 г., I, 11). Декрета о расходных расписаниях на февраль 1927 г. опубликовано не было.

23 февраля 1927 г., на 3-й сессии ЦИК СССР III созыва последовало утверждение единого госбюджета СССР на 1926/27 г. (СЗ, 12, 119), раньше, чем в предыдущем году, на 2 месяца. Бюджет был сведен в общей сумме 5.002 милл. рублей, включая в эту сумму государственный резервный фонд в сто милл. рублей. Доходы по бюджетам союзных республик выразились в сумме: РСФСР — 861 милл., УССР — 236 милл.,

БССР — 46 милл., ЗСФСР — 73 милл., ТуркССР — 9 милл. и УзССР—34 милл., при чем дефицитными оказались все бюджеты, кроме РСФСР (давшего излишек в 10 милл. руб.), именно: УССР—9 милл., БССР—220 тыс., ЗСФСР—12 милл., ТуркССР—9700 тыс., УзССР—21 милл., несмотря на то, что при составлении бюджета в основание было положено новое, хотя и не получившее еще утверждения, положение о бюджетных правах республик [1]) и республикам было предоставлено 99% поступлений от прямых налогов и 100% герб. сбора [2]).

Утвержденные тою же сессией 25/II-27 г. директивы по исполнению бюджета 1926 27 г. и по составлению бюджета на 1927 28 г. (СЗ, 12, 120) подтвердили постановление СНК СССР от 30/XI-26 г. об отмене льготных сроков для заключения смет и кредиторских списков (см. выше [3]). В отношении нового бюджета президиуму ЦИК было поручено обсудить вопрос о перенесении начала бюджетного года с 1 октября на 1 января (п. 2), так как об'ем госбюджета определяется главным образом результатами урожая и составление его в более ранний срок невозможно. Новый бюджет должен быть представлен в ЦИК до начала бюджетного года, а на рассмотрение бюджетной комиссии ЦИК не позднее чем за месяц до сессии ЦИК (п. 1 „а“). К проекту бюджета должен быть приложен производственно-финансовый план госпромышленности (п. 3 [4]), Совнаркому ССР и ЦИК'ам союзных республик было предложено упростить порядок составления бюджетов и прохождения их по инстанциям (п. 1-б), а Совнаркому Союза республик — переработать структуру и номенклатуру расходных смет ведомств (п. 4).

На 3-й сессии III созыва должно было, как было указано выше, обсуждаться положение о бюджетных правах СССР и союзных республик. Однако, этот вопрос был снят с повестки сессии, причем постановление это мотивировалось необходи-

[1]) Основной причиной дефицита явилось то, что одновременно с увеличением рессурсов союзных республик с 1/X-26 г. возросли отчисления в местный бюджет (см. ниже).

[2]) Из общей суммы гербового сбора РСФСР было предоставлено 50%, УССР — 18%, БССР — 4%, ЗСФСР — 12%, УзССР—5%, ТуркССР—1½%. Остальные 9½% были обращены на частичное погашение дефицитов в бюджетах союзных республик. О бюджете 1926/27 г. см. Брюханов. Бюджет, финансы, хозяйство СССР в 1926 27 году.

[3]) 30 июля 1927 г. СНК СССР было издано постановление о порядке заключения бюджета (С. З. 48, 496 и 64, 651), а 17 сентября 1927 г. к декрету последовала инструкция НКФ СССР, содержащая подробные правила о порядке заключения доходных, расходных и валютных смет (циркуляр № 733, Вестн. Фин. № 48). Дополнительные технические правила см. Изв. НКФ СССР 1927 г. № 1.

[4]) Бюджетно-правовое положение госпромышленности уточнено в связи с изданием 29 июля 1927 г. общесоюзного закона о трестах (С. З. № 39). О положении госпромышленности и др. хозрасчетных предприятий см. проф. Котляревский. Бюджет и местные финансы, стр. 54—57.

мостью „использовать учет опыта исполнения“ бюджета 1926/27 г. (СЗ, 12, 27 — постановл. от 14 II-27 г.). Президиуму ЦИК было поручено подготовить рассмотрение проекта на ближайшей сессии ЦИК IV созыва „с таким расчетом, чтобы соответствующий закон мог лечь в основу при построении госбюджета на новый 1927/28 г.“.

В соответствии с этим постановлением новое положение и было утверждено президиумом ЦИК, после IV с‘езда советов СССР и 1-й сессии ЦИК IV созыва — 25 мая 1927 года. (См. ниже).

На этой 1-й сессии ЦИК было 27 апреля 1927 г. утверждено постановление президиума ЦИК по отчету об исполнении бюджета за 1924 25 г. (СЗ, 24, 259, 260). Пунктом 11-м постановления отчет за 1925/26 г. предписывалось внести в ЦИК не позднее 1 октября 1927 г.

Продолжало развиваться в рассматриваемый 1926/27 бюджетный год также бюджетное законодательство отдельных союзных республик.

Что касается законодательства РСФСР, то 10 ноября 1926 г. последовал обширный (58 статей) декрет Совнаркома РСФСР (СУ, 76, 578), подробно регламентировавший исполнение бюджета в доходной и расходной части, заключение действия смет и порядок отпуска сверхсметных кредитов. Декрет не дал новых постановлений в области взаимоотношений РСФСР с автономными образованиями. Сметных правил на 1926/27 г. по РСФСР издано не было. Продолжали действовать сметные правила предыдущего года (см. выше).

18 ноября 1926 г. 3-й сессией ВЦИК XI созыва был утвержден госбюджет РСФСР на 1926/27 г. в сумме 828 милл. рублей (СУ, 89, 651) и преподаны директивы по составлению госбюджета на 1927/28 г. (СУ, 89, 652). Совнаркому РСФСР было поручено в шестимесячный срок представить в президиум ВЦИК сметные правила с тем, чтобы в этих правилах было полностью учтено законодательство о бюджетных правах автономных республик и автономных областей и обеспечено участие представителей этих республик и областей при рассмотрении их бюджетов и смет в бюджетных инстанциях.

В апреле 1927 г. XIII всероссийский с‘езд как в резолюции по докладу правительства (СУ, 40, 253), так и по докладу НКФ РСФСР одобрил бюджетную работу правительства. Касаясь вопроса о бюджетных правах республик, с‘езд признал (п. 3), что бюджетные права РСФСР должны быть определены в соответствии с задачами, возложенными на нее в области государственного и вообще всего народного хозяйства. С‘езд поручил ВЦИК принять меры к тому, чтобы новый закон о бюджетных правах союзных республик был построен на началах устойчивости доходной части бюджета РСФСР и чтобы уже на основе нового закона был составлен

бюджет РСФСР на 1927/28 г. Вместе с тем ВЦИК было поручено принять дальнейшие меры к оформлению бюджетов автономных республик. 9 мая 1927 г. президиумом ВЦИК, а не сессией ВЦИК, как это вытекает из ст. 85 конституции, был утвержден отчет об исполнении госбюджета РСФСР за 1924/25 г. (СУ, 44, 288). В связи с этим НКФ РСФСР было поручено усилить ревизионную работу, упорядочить вопрос о специальных средствах ведомств, о кассах спец. сборщиков и т. д.

Принимая бюджет на 1926/27 г. в ноябре 1926 г. 4-я сессия ВУЦИК IX созыва, констатировала, что бюджет в сумме 255 милл. сведен с дефицитом в 26 милл., и вынесла постановление (п. 11. СУ, 1926 г., 73, 457) о том, что дефицит является результатом недостаточности доходных источников, предназначаемых для УССР согласно проекта нового закона о бюджетных правах Союза и союзных республик. Сессия считала необходимым настаивать перед ЦИК СССР о том, чтобы при пересмотре проекта предоставляемые республикам доходы были определены в размере, обеспечивающем для УССР возможность сбалансирования бюджета. Одновременно с этим сессией были приняты контрольные цифры УССР на 1926/27 г.

В Белоруссии еще в июле 1926 г. на 3 сессии ЦИК VII созыва были приняты директивы по составлению бюджета на 1926/27 год, при чем было признано необходимым своевременное до начала бюджетного года—утверждение бюджета, включение в бюджет специальных средств ведомств и увеличение ассигнований на финансирование промышленности (С. З. 31, 116). 29 июля 1926 г. состоялось по докладу Госплана постановление СНК о контрольных цифрах бюджета 1926/27 г. (С. З. 36, 133). Самый бюджет однако был утвержден лишь в январе 1927 г. 4 сессией ЦИК VII созыва (С. З. 16, 63), при чем, так как выяснился дефицит по бюджету (5900 тыс. при бюджете в 54 милл.), то было выражено пожелание об увеличении отчислений для БССР от поступлений гербового сбора до 6% (см. выше).

В ЗСФСР также были изданы постановления о порядке и сроках составления, прохождения и утверждения контрольных цифр на 1927/28 год (С. У, 9, 116) и составления и утверждения бюджета на тот же год (С. У, 11, 138). Бюджет на 1926 27 год был принят 3 сессией Зак. ЦИК III созыва 14 дек. 1926 г., при чем, в виду наличия дефицита, было принято постановление о необходимости увеличения отчислений из рессурсов Союза.

Таким образом, как органами Союза, так и сессиями ЦИК крупнейших союзных республик—РСФСР и Украины, а также Белоруссии и ЗСФСР, была подчеркнута необходимость пересмотра действующих бюджетных правил по вопросу о взаимоотношении Союза и союзных республик. Этот пересмотр состоялся в 1927 г.

5. ПОЛОЖЕНИЕ О БЮДЖЕТНЫХ ПРАВАХ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК 25/V 1927 г.

Частично введенное в действие при составлении бюджета на 1926/1927 г. (см. выше) и подлежавшее применению при построении госбюджета на 1927/28 г., как это было зафиксировано постановлением 3 сессии ЦИК СССР III созыва от 14/II 1927 г. (СЗ, 12, 127), новое положение о бюджетных правах союзных республик было утверждено президиумом ЦИК СССР 25 мая 1927 г. и опубликовано, как постановление ЦИК и СНК СССР, 27 мая 1927 г. (Изв. ЦИК № 119, СЗ, 27, 286).

Естественно, что к началу составления бюджета на 1927/1928 г. необходимо было иметь этот акт отлившимся в окончательную форму и, следовательно, ускорить его издание.

ЦИК,ам союзных республик было предложено в месячный срок согласовать свое законодательство с новым положением (п. 3 постановления ЦИК и СНК об утверждении положения), а НКФ СССР в тот же срок—внести на утверждение СНК СССР перечень отменяемых постановлений [1]). (п. 2).

Подобно положению 1924 г. новое положение включает помимо „общих положений“ (раздел 1) разделы о „расходах и доходах, проводимых по бюджетам общесоюзному и союзных республик“ (разд. 2), о „порядке рассмотрения единого госбюджета СССР“ (разд. 3) и о „порядке исполнения“ этого бюджета (разд. 4). Новым разделом является пятый и последний раздел, не входивший ни в положение 1924 года, ни в первоначальный проект, принятый пленумом бюджетной комиссии ЦИК СССР 13 июля 1926 г., именно раздел „о порядке составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении единого госбюджета СССР“ (ст. 37—45). Как и положение 1924 г., новое положение не имеет раздела, регулирующего порядок с о с т а в л е н и я бюджета. Составление бюджета по общему правилу нормируется сметными правилами и в особенности НКФ в циркулярном порядке. Лишь в виде из'ятия в новом положении содержатся некоторые, относящиеся к составлению бюджета, постановления (см. ниже).

Первые 36 статей положения вносят в положение 1924 г. не слишком многочисленные поправки.

Как видно из предыдущего изложения, поводом к пересмотру послужило стремление добиться бездефицитности

[1]) Постановлением СНК СССР от 23 авг. 1927 г. (С. З, 53, 540) был дан перечень утративших силу постановлений: 1) положение 29 окт. 1924 г., 2) декрет 16 янв. 1925 г. о передвижении кредитов по сметам НКФ, 3) декрет 18 авг. 1925 г. о порядке обращения превышений доходов над сметными предположениями в резервные фонды и на покрытие дефицитов, 4) декрет 4 ноября 1926 г. о производстве расходов по сметам об'единенных наркоматов (эти декреты см. выше).

бюджетов союзных республик, закрепить за ними возможно более сильную финансовую базу. Правовые линии положения, покоющиеся на постановлениях союзной конституции, должны были, естественно, сохраниться без изменения.

Действительно, довольно многочисленная литература, появившаяся в связи с пересмотром положения 29/X-24 г., сосредоточивается исключительно на финансовой стороне проблемы [1]). Против правовых основ положения 1924 г., в частности против основной его черты, по которой бюджеты союзных республик подлежат утверждению не только со стороны республиканского ЦИК,а, но и ЦИК,ом союзным, возражения были выдвинуты в нашей литературе лишь одним автором [2]) и не встретили поддержки.

Основные черты переработки положения 29/X-24 г. наметились еще в марте 1926 г. в коллегии НКФ СССР. В основание обсуждения легли тезисы т. Казацкого. Кроме того, были подвергнуты обсуждению проекты НКФ РСФСР и УССР и проект института экономических исследований НКФ СССР.

Тезисы тов. Казацкого наметили установление постоянных отчислений в бюджеты союзных республик в размере 90% от всех общесоюзных прямых налогов. Доходные источники союзных республик усиливались еще передачею им всех пошлин, кроме гербовых и таможенных, доходами от недр, 50% отчислений с доходов общесоюзных предприятий на территории республик и т. д. Косвенные налоги целиком сохранялись за Союзом. Что касается расходной части бюджета, то согласно упомянутым тезисам республики сами добиваются сбалансирования своих бюджетов, а в случае дефицита они получают необходимые денежные средства постановлением союзных органов. В обратном случае—в случае накопления республиками свободной наличности—распоряжение ею предоставляется лишь с разрешения ЦИК Союза. Единство кассы Союза остается непоколебленным.

В прениях по тезисам представители республик высказывали мнение о необходимости большего расширения прав союзных республик—о передаче им всех доходов от прямых налогов в размере 100% и отчислений от акцизов (Украина); о целесообразности варьировать закон по отношению к каждой из союзных республик с целью максимального обеспечения сбалансирования ее бюджета (ЗСФСР).

Передача республикам косвенных налогов была признана однако невозможной, причем выдвигались возражения, выска-

[1]) См. Микеладзе Разграничение доходных источников Союза и союзных республик. Вестник Финансов 1926 г. № 1. Гензель. К вопросу о бюджетных правах Союза и союзных республик. Вестн. Фин. 1926 г. № 4. Раевский Основные проблемы федеральных финансов. Хозяйство Украины 1925, № 4.

[2]) Солодуб.—Вестн. Сов. Юст. 1926 г. № 13—15.

занные еще Сокольниковым на 2 сессии союзного ЦИК II созыва (см. выше), именно, что косвенное обложение не может быть прикреплено к территории какой-нибудь отдельной республики. Что касается поправки Закавказья, то было признано, что принятие ее значило равняться по существу на экономически наименее мощные средне-азиатские области. По мнению большинства, новое положение должно было добиваться бездефицитности бюджетов хотя бы двух крупнейших в Союзе республик—РСФСР и УССР [1]).

Остался непринятым проект института экономических исследований. Этот проект главное внимание сосредоточивал не на доходной, а на расходной стороне бюджета, намечая установление определенных максимальных подушных квот республиканских расходов, с созданием вместе с тем дополнительного фонда для дальнейшей разверстки между союзными республиками [2]).

Дальнейшие перипетии проекта, после рассмотрения его в коллегии НКФ, не внесли в него новых черт, и на 1926/27 г. проект был введен в действие, как мы видели, в редакции бюджетной комиссии союзного ЦИК.

Из изложенного видно, что существенно новое можно расчитывать найти лишь в разделе положения, посвященном распределению между Союзом и республиками расходов и доходов (ст. 13—16). Нельзя, однако, обойти вниманием и другие поправки, внесенные в этот основной акт нашего бюджетного права.

Первые статьи нового положения определяют состав единого госбюджета и энергично подчеркивают бюджетное верховенство Союза.

Указав в ст. 1 состав единого госбюджета СССР, состоящего из: 1) общесоюзного бюджета и 2) бюджетов союзных республик, включающих бюджеты республик, входящих в их состав (т.-е. автономных республик), новое положение в ст. 2 и 3 разграничивает права Союза и республик.

Согласно ст. 1 единый бюджет СССР распадается на 8 главных частей—собственно единый бюджет, бюджет общесоюзный и бюджеты 6 союзных республик, причем эти последние бюджеты расчленяются согласно федеративному строению той или иной союзной республики.

Особенно сложен состав бюджета РСФСР, куда входят бюджеты 11 автономных республик, и бюджет ЗСФСР, вклю-

[1]) Сведения о рассмотрении проекта в коллегии Наркомфина см. в Финансовой Газете за март 1926 г.

[2]) Основные черты проекта института излагаются в названных выше статьях Микеладзе и в особенности Гензеля. См. также Вестн. Финансов 1926 № 5—6, стр. 221—223. Мысль проекта о создании особого фонда была воспринята, и таким фондом в положении 27 мая 1927 г. явились поступления от гербового сбора (см. ниже).

чающий 8 бюджетов республик и автономных областей. Но, за исключением Белоруссии и Туркменистана, и другие республиканские бюджеты—УССР и Узбекистана—также включают бюджеты автономных единиц. Таким образом, сложность федерального строения СССР полностью отражается на структуре госбюджета СССР.

Общие законоположения о порядке составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета издаются союзными органами в лице ЦИК и СНК СССР (ст. 2, почти дословно повторяющая ст. 4 положения 29/X-24 г.). ЦИК'ам и совнаркомам союзных республик принадлежит право издания подобных законоположений лишь „в соответствии с общесоюзным законодательством" (secundum legem—ст. 3). В прежнем положении 1924 г. ст. 24 ограничивала такое законодательство союзных республик лишь „пределами" общесоюзного законодательства. Возможно было таким образом издание законоположений intra legem.

§ 1. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета

Следующие статьи—4 и 5 и раздел 3 нового положения (ст. 17—27) посвящены порядку рассмотрения и утверждения единого гобюджета СССР.

Новшеством положения 1927 г., по сравнению с положением 1924 г., является установление того, что известная часть бюджетных расходных назначений по бюджетам союзных республик определяется Союзом и подлежит обязательному включению в эти бюджеты.

Таково постановление ст. 17 нового положения, впрочем лишь закрепляющее сложившуюся практику.

Ежегодно Совнарком СССР, по докладам НКФ СССР о перспективах госдоходов и расходов и Госплана СССР о контрольных цифрах народного хозяйства на предстоящий год, устанавливает общий об'ем капитальных затрат в госпромышленности и капитальных вложений в сельское хозяйство на этот год, распределяя эти расходы на общесоюзный бюджет и бюджеты каждой союзной республики, о чем и сообщает совнаркомам союзных республик не позднее, чем за месяц до начала бюджетного года (ст. 17).

Таким образом, не только доходная смета единого госбюджета почти полностью определяется Союзом, но и расходная смета частично выходит из круга ведения союзных республик.

Постановление ст. 17 положения является вместе с тем законодательным постановлением, определяющим существеннейшую черту составления бюджета и вносящим в это составление элемент плановости. Другим постановлением, имею-

щим то же значение, является ст. 11 положения, предусматривающая особый свободный денежный резерв СССР, образуемый ежегодно как из средств общесоюзного бюджета, так и средств республиканских бюджетов и расходуемый лишь в порядке специальных постановлений ЦИК СССР [1]).

Все стадии рассмотрения бюджета определяются органами Союза.

ЦИК СССР устанавливает срок, к которому проект единого бюджета должен быть представлен на его утверждение Совнаркомом СССР. Последний, применительно к этому сроку, устанавливает сроки представления ему бюджетов союзных республик, а также срок представления НКФ СССР проекта единого госбюджета. Все эти сроки назначаются с тем расчетом, чтобы бюджет мог быть утвержден до начала бюджетного года (ст. 18).

Обращает на себя внимание то, что здесь не указывается срок начала бюджетного года. Очевидно, вопрос о том, сохранить ли установленный с 1922 г. срок 1 октября или перейти на бюджетный год с 1 января, как это намечала 3 сессия ЦИК СССР III созыва (см. выше), или на какой другой срок,— остался висеть в воздухе. Как будет видно далее, вопрос разрешился, поскольку идет речь о бюджете 1927/28 г., в смысле сохранения status quo.

Существенные черты порядка рассмотрения бюджета фиксируются новым положением.

Сметы рассматриваются и цифры сметных назначений устанавливаются, для внесения как в проект общесоюзного бюджета, так и бюджетов союзных республик, в сметно-бюджетных совещаниях при наркомфинах Союза и союзных республик (ст. 19).

Состав сметно-бюджетных совещаний союзных республик определяется законодательством этих республик, как это и имело место по положению 29/X-24 г. Положение 25 мая 1927 г. определяет лишь состав сметно-бюджетного совещания при НКФ СССР. В него входят: а) 3 представителя от НКФ, в том числе председатель совещания, б) 1 от РКИ, в) 1 от ВЦСПС, г) один от ведомства, смета которого рассматривается, д) 1 от наркомтруда (по вопросам зарплаты) и е) 1 от Госплана СССР с правом совещательного голоса. Таким образом, состав совпадает с указанным в положении 29/X-24 г. (ст. 20). Право совещательного голоса оговаривается, однако, в отношении представителя Госплана, а не ВЦСПС, как это имело место по положению 1924 г.

[1]) Размер участия в образовании свободного денежного резерва СССР, как Союза так и союзных республик устанавливается при окончательном сбалансировании бюджета. (Циркуляр НКФ СССР № 524 от 14/VI 1927 г., Вестн. Финансов № 37).

Сметы доходов и расходов, рассмотренные сметно-бюджетными совещаниями союзных республик, об'единяются НКФ союзных республик в проекты бюджетов, вносятся в совнаркомы союзных республик и по „одобрении“ последними передаются на „утверждение“ ЦИК'ов союзных республик, откуда бюджет препровождается в Совнарком СССР (ст. 21, 22). При рассмотрении проекта бюджета в совнаркоме союзной республики учитывается заключение госплана республики „о соответствии проекта бюджета плану государственного и всего народного хозяйства республики и отдельных его областей, а также о реальности исчисленных доходов“.

Эта же формула повторяется, поскольку идет речь о заключении Госплана СССР, даваемом Совнаркому СССР при рассмотрении им совместно проекта общесоюзного и бюджетов союзных республик (ст. 23).

По поручению Совнаркома СССР бюджеты союзных республик об'единяются Наркомфином СССР с проектом общесоюзного бюджета в проект единого госбюджета СССР, включающего общий балансовый свод всех доходов и расходов СССР (ст. 4).

Вносимый Наркомфином СССР в союзный Совнарком проект единого бюджета „одновременно“ рассылается правительствам союзных республик, которые представляют свои заключения в двухнедельный срок (ст. 24).

После получения заключений от союзных „правительств“— надо думать, от ЦИК'ов республик, „утвердивших“ бюджеты,— и во всяком случае выждав истечения двухнедельного срока, Совнарком Союза приступает к рассмотрению бюджета.

Бюджеты союзных республик не пересматриваются Совнаркомом в полном об'еме. В новом положении не идет речи о неограниченном праве Совнаркома „перераспределять“ бюджетные назначения в бюджетах союзных республик. Совнарком лишь удостоверяется: а) в реальности исчисленных по этим бюджетам доходов, б) в соответствии бюджетов планам государственного и всего народного хозяйства СССР и отдельных его отраслей, в частности установленным для республик суммам назначений на капитальные затраты промышленности и вложение в сел.-хозяйство (см. выше о ст. 17 положения) и в) в соответствии бюджета общесоюзному законодательству (ст. 25). Это последнее полномочие союзного Совнаркома выходит за рамки формулы, установленной, как мы видели, для Госплана.

Если бюджет союзной республики будет признан Совнаркомом СССР составленным в соответствии с общесоюзным законодательством и общегосударственным хозяйственным планом, если в бюджет внесены все суммы на капитальные вложения в промышленность и сельское хозяйство, если доходы по бюджету исчислены реально и бюджет заключен бездефи-

цитно, то Совнарком СССР „не вносит изменения в балансовую сумму бюджета республики и в его отдельные статьи“ (ст. 26).

Это новое, неизвестное положению 1924 г., постановление гарантирует таким образом республикам полную самостоятельность в составлении бюджета в пределах общесоюзного плана и при условии бездефицитности и соблюдения начала верховенства союзного закона.

При несоблюдении в бюджете республики одного из указанных требований—дефицитности бюджета, несоответствии законодательству и т. п.—Совнарком СССР проектирует необходимые изменения в бюджете и доводит о них до сведения „правительства республики“ (т.-е. республиканского ЦИК).

В этом случае Совнарком СССР вносит в союзный ЦИК бюджет республики с проектируемыми им изменениями—в составе единого госбюджета СССР, одобренного Совнаркомом и передаваемого им ЦИК СССР.

В виде приложений к единому госбюджету Совнарком передает в союзный ЦИК бюджеты союзных республик, утвержденные ЦИК'ами республик.

Одобренный Совнаркомом проект единого госбюджета направляется Совнаркомом, со сделанными им изменениями, ЦИК'ам союзных республик.

В случае несогласия с этими изменениями правительства союзных республик вносят в ЦИК СССР свои возражения, и таким образом ЦИК располагает этими возражениями при обсуждении им бюджета (ст. 27 и 4).

Таким образом, союзный ЦИК может разрешить те конфликты, которые возникли между Совнаркомом Союза и республиканскими ЦИК'ами, осуществляя здесь то свое полномочие, которое предоставляется ему общими постановлениями советской конституции.

Кроме доклада Совнаркома СССР, возражений ЦИК'ов союзных республик, союзный ЦИК имеет заключение своей бюджетной комиссии и, учтя весь этот материал, утверждает единый госбюджет „единым законодательным актом“, включая в этот бюджет и бюджет общесоюзный и бюджеты союзных республик.

Основная правовая черта, отличающая наше бюджетное законодательство от бюджетного законодательства Запада—утверждение республиканских бюджетов верховным союзным органом—сохраняется таким образом и в положении 1927 г. так же, как и в положении 1924 г.

Впрочем, общесоюзный бюджет утверждается ЦИК СССР по параграфам росписи доходов и расходов [1]); а бюджеты

[1]) Декретом 29 июля 1927 г. (СЗ, 47, 471) устанавливается утверждение общесоюзного бюджета по главам и параграфам росписи расходов.

союзных республик утверждаются им по балансовым сводам доходов и расходов каждой союзной республики, причем номенклатура этих сводов также устанавливается ЦИК СССР (ст. 5).

Однако, и эта черта—утверждение бюджетов республик по их балансовым сводам и отмеченные выше постановления положения, обеспечивающие самостоятельность республики в разработке ею своего бюджета, не устраняют основного отличия нашего единого федерального бюджета от финансовой организации федераций Запада.

До утверждения его союзным ЦИК'ом бюджет проходит сложную цепь инстанций, и притом различную, поскольку идет речь об общесоюзном бюджете и о бюджете союзных республик.

Общесоюзный бюджет, пройдя сметно-бюджетное совещание при НКФ СССР (1), поступает в Госплан (2) и в Совнарком СССР (3), оттуда направляется в союзный ЦИК, причем предварительно подвергается рассмотрению бюджетной комиссии ЦИК'а (4).

Что касается бюджетов союзных республик, то эти же четыре стадии они проходят в пределах республики, и таким образом число инстанций для них удваивается. Так как организация автономных республик копирует организацию союзных республик, то для автономных республик число инстанций утраивается.

В случае разногласий путь прохождения бюджета еще усложняется. В таком случае бюджет союзных республик после Совнаркома СССР проходит вновь через ЦИК союзной республики и с его отзывом поступает в союзный ЦИК.

На 2-й сессии союзного ЦИК III созыва в апреле 1926 г., критикуя существующее положение, Куйбышев отмечал, что бюджет проходит через 14 инстанций (стеногр. отчет, стр. 74). Как бы то ни было, из основных стадий рассмотрения—в НКФ, Госплане, Совнаркоме и бюджетной комиссии ЦИК—едва ли можно устранить хотя бы одну. Но, конечно, возможно упрощение порядка рассмотрения бюджетов автономных республик и внесение других отдельных изменений [1].

Во всех стадиях рассмотрения бюджета сказывается влияние НКФ СССР, который хотя и действует через аппараты республиканских наркомфинов, в качестве директивного наркомата, но является наиболее „управленческим" из директивных наркоматов [2].

[1] См. любопытную статью К. Шмакова. Прохождение бюджета. Вестн. Финансов. 1927 г. № 4. В статье отмечается, что к рассмотрению бюджета у нас привлекается 341 инстанция. Особенно сложен аппарат Закавказья. Сравн. Гуссейнов. Ст. отчет 3 сессии ЦИК СССР II созыва, стр. 212—213.

[2] См. Дябло в журн. Сов. Право 1926 г. № 3, Развитие конституции СССР, стр. 41. Загряцков, н. с., желал бы усиления роли НКФ в деле составления бюджета.

Статьи 6—10 нового положения подробно регулируют затронутый уже вопрос о взаимоотношениях Союза и республик в связи с дефицитностью или бездефицитностью их бюджета.

Статья 6-я подчеркивает основное начало, в целях проведения которого в жизнь произошла переработка старого положения: бюджеты союзных республик должны быть сбалансированы без дефицита на основе покрытия расходов за счет доходных источников союзных республик. Только в случае „полной невозможности“ такого покрытия дефицит покрывается на данный год, при утверждении единого госбюджета СССР, особым ассигнованием за счет общесоюзного бюджета (ст. 6).

В соответствии с этим ст. 8 предписывает дефициты по исполнению бюджетов союзных республик от недопоступления доходов покрывать или путем уменьшения расходов или увеличения доходов—по постановлениям совнаркомов и ЦИК‘ов союзных республик. В том же порядке предписывается покрывать дефицит в общесоюзном бюджете.

Поскольку бездефицитность бюджета союзной республики является одним из условий самостоятельности бюджетного хозяйства союзной республики, ст. 7, 9 и 10 устанавливают ряд дополнительных гарантий обеспечения такой бездефицитности.

Основным условием, конечно, является тот пересмотр доходного и расходного перечня союзных республик, который, как указано, и является стержнем нового положения (см. ниже § 2).

Охраняя бездефицитность бюджетов союзных республик, ст. 7 повторяет ст. 28 положения 1924 г. и устанавливает, что если в течение бюджетного года законодательные органы СССР издадут постановления, которыми уменьшается какой-либо доход или увеличивается расход по бюджету союзной республики, то эти постановления должны сопровождаться одновременным обеспечением дополнительных доходов и источников, позволяющих сбалансировать бюджет республики [1]).

Устанавливая, что излишки доходных поступлений над сметными исчислениями по союзным бюджетам поступают в распоряжение данной союзной республики, ст. 9 вместе с тем допускает дополнительный отпуск средств лишь в случае, если предварительная отчетность об исполнении бюджета за первое полугодие бюджетного года с несомненностью обеспечит

[1]) 14 сент. 1927 г. эта статья была дополнена (СЗ, 55, 555) в том смысле, что если об‘единенными ведомствами СССР на об‘единенные ведомства союзных республик возлагаются задания, на выполнение которых по сметам последних кредиты не предусмотрены, то вызванные выполнением этих заданий расходы подлежат оплате за счет сметы того ведомства СССР, которое дало соответствующее задание. Таким образом, был повторен декрет 4 ноября 1926 г., только что отмененный перед этим (см. выше).

превышение доходов над расходами. Самый отпуск средств может быть произведен исключительно по дополнительному бюджету (там же), проходящему все установленные бюджетные инстанции.

Наконец, ст. 10 предписывает переносить в доходную часть бюджета союзной республики на ближайший год свободный остаток по ее бюджету, установленный по отчету об исполнении бюджета (причем то же правило устанавливается и для общесоюзного бюджета).

§ 2. Разграничение доходов и расходов Союза и союзных республик

Как было указано, основное в переработке положения 1924 г. — это изменение положением 1927 г. перечня доходов, предоставленных союзным республикам.

Положение 1924 г. закрепляло за Союзом не только все без исключения доходы от косвенных налогов, но и все доходы от прямых налогов, сборов и пошлин, за установленными исключениями, а союзным республикам предоставляло лишь ежегодные отчисления от общесоюзных налогов и пошлин и надбавки к ним, а также доходы от прямых налогов и пошлин, установленных для данной республики (см. выше). Размер ресурсов, предоставляемых союзным республикам, не определялся в законе. Наркомфин СССР намечал этот размер при составлении бюджета, и в процессе рассмотрения и утверждения бюджета он получал окончательное закрепление, причем, как было указано выше, этот размер изменялся в течение двух лет действия (1924/25 и 1925/26 бюджетные годы) положения 1924 года.

Новое положение 1927 г. в ст. 16 закрепляет за союзной республикой 99% всех поступлений на территории данной республики от трех основных прямых налогов нашей финансовой системы — единого сельско-хозяйственного и государственных промыслового и подоходного налогов. За Союзом сохраняется лишь 1% поступлений от этих устанавливаемых в порядке общесоюзного законодательства налогов (пункты „а", „б", „в").

Добиваясь той же цели бездефицитности союзных республик, положение 1927 г. обеспечивает за союзными республиками отчисления от общей по СССР суммы поступлений гербового сбора, причем размер этого отчисления устанавливается союзным ЦИК для каждой республики, ежегодно не позднее чем за месяц до начала бюджетного года (пункт „г").

Таким образом, гербовый сбор, являющийся одним из крупнейших рессурсов государственного казначейства, исчисленный по бюджету 1926/27 г. в сумме 150 милл. рубл.,

служит средством достижения бездефицитности республиканских бюджетов и предоставляется каждой республике в известном проценте, необходимом для сбалансирования бюджета [1]).

Вместе с тем новое положение включает в перечень доходов республик все те налоговые доходы, которые были перечислены в перечне, приложенном к положению 1924 г., за теми лишь исключениями, которые вызваны изменением с того времени налогового законодательства (пункты „д"—„л", см. приложение в конце книги [2]).

Помимо перечня налоговых доходов республик, не являющегося исчерпывающим и отсылающего к другим налогам, которые могут быть установлены в порядке п. „л" ст. 1 конституции СССР, положение 1927 г. дает обширный (п. „а"—„т") перечень неналоговых доходов республик.

При этом положение отказывается от деления рессурсов республик на обыкновенные и чрезвычайные и не выделяет в эту последнюю группу доходов от займов, реализации госфондов, концессий, возврата ссуд и т. д.

Стремясь усилить рессурсы республик, новое положение передает им вновь ряд доходных неналоговых источников.

Помимо предоставляемого республикам полностью лесного дохода и доходов от различных имуществ республиканского значения, республики получают: 1) все доходы от недр не только республиканского, но и общесоюзного значения, 2) 50% подлежащей отчислению в доход казны части чистой прибыли от предприятий общесоюзного значения, переданных в порядке мандатного управления в ведение органов союзных республик, 3) доходы от реализации всех находящихся на территории данной республики государственных материальных фондов, как республиканских, так и общесоюзных, кроме фондов местного значения, 4) 50% доходов от концессий общесоюзного значения и 5) доходы от возврата ссуд, выданных предприятиям и организациям республиканского значения из общесоюзных средств, а также от возврата всех продовольственных и семенных ссуд.

В остальном сохраняется перечень, приложенный к положению 1924 г., и в него внесены лишь некоторые изменения, вызванные изданным в 1926 г. положением о местных финансах и другими актами. Другие изменения носят редакционный характер. Так, перечень употребляет по отношению к учрежде-

[1]) В связи с реформою гербового сбора и установлением нового общесоюзного налога с обращения ценностей (постановление ЦИК и СНК СССР 14 сент. 1927 г. — С. З. 55, 552-554) пункт „г" ст. 16 перередактирован, и в него введено указание на налог с обращения ценностей. Вместе с гербовым сбором этот налог является своего рода эквализационным фондом Союза.

[2]) Постановлением ЦИК и СНК СССР от 31 авг. 1927 г. (СЗ, 52, 521). перечень налоговых доходов ст. 16 был пополнен пунктом „к'", отнесшим к доходам республик государственный регистрационный сбор с внебиржевых сделок.

ниям и предприятиям и т. п. термин „состоящие на гос-бюджетах союзных республик", обобщая в этом понятии все вообще учреждения, как госбюджетные в тесном смысле [1]), в том числе ведомства об'единенные и необ'единенные, так и хозрасчетные (см. приложение в конце книги).

В соответствии с доходным перечнем республик был разработан перечень доходов Союза (ст. 15 положения). Включая в доходную часть общесоюзного бюджета все налоговые доходы, за исключением предоставленных республикам, ст. 15 давала также подробное перечисление общесоюзных неналоговых доходов. В этот перечень (пункты „а"—„н") ст. 15 входят: доходы от транспорта, почты, телеграфа, телефона и радио, доходы от предприятий общесоюзного значения, доходы от внешней торговли, за исключением доходов по госторгам; доходы от операций государственного казначейства; 50% доходов от концессий общесоюзного значения; доходы от возврата ссуд и реализации имущества за исключением предоставленных республикам; поступления штрафов за нарушение правил об акцизах и всякого рода другие неналоговые доходы по учреждениям и предприятиям, состоящим на общесоюзном бюджете, за исключением предоставленных союзным республикам.

Что касается расходов союзных республик, то ст. 14 положения 1927 г. не вносит никаких принципиальных новшеств, и изменение ею соответствующей статьи положения 1924 г. об'ясняется лишь развитием за это время финансово-бюджетного законодательства. Новое положение говорит о субвенционных фондах республик, в связи с прекращением прямого финансирования мест Союзом. Сравнительно с положением 1924 г. перечень расходов, возложенных на союзные республики, детализирован. Он упоминает вновь о следующих расходах: 1) отчислениях в местные бюджеты, согласно положению о местных финансах, 2) платежах по займам, 3) расходах на мероприятия по борьбе с безработицей, 4) расходах по финансированию мероприятий республиканского значения по развитию торговли, 5) расходах по финансированию (дополнительно к общесоюзному) жилищного строительства. Вместе с тем финансирование кооперации предоставлено исключительно республикам (без участия Союза).

В соответствии с этим переработан был перечень расходов Союза (ст. 13 положения [1]). Особым примечанием к нему указано, что в случае „полной невозможности" покрыть „безусловно необходимые" расходы союзных республик за счет их доходных источников в расходную часть единого госбюджета

[1]) О понятии госбюджетного учреждения см. циркуляр НКФ СССР № 648 от 29 июля 1927 г. (В. Ф. 1927. № 43). Оно входит в бюджет брутто. Учреждения на коммерческом расчете входят в бюджет (нетто) лишь своим сальдо.

) См. изменение п. 1 ст. 13 — декрет 20 июля 1927 г. (СЗ, 52, 520), выделивший расходы прокуратуры Верхсуда СССР в особую смету.

включаются особые ассигнования для покрытия дефицитов республиканских бюджетов.

Сравнительно с перечнем 1924 г. следует отметить, что сюда вошли расходы по смете общесоюзного управления конвойной стражи, образованного в 1925 г. (СЗ, 77, 579). Уточнены обязанности Союза по финансированию: на Союз возлагается финансирование мероприятий по развитию торговли, а также коммунального хозяйства и жилищного строительства.

Как было выше указано, в первый же год действия этого перечня—хотя формально еще и не утвержденного—в 1926/27 бюджетном году бюджеты всех союзных республик, кроме РСФСР, оказались дефицитными, хотя союзным республикам и были переданы 99% поступлений от всех прямых налогов, а сверх того 100% поступлений гербового сбора (см. выше).

Как было отмечено уже выше, причина заключается в том, что с этого же бюджетного года вошло в силу пересмотренное ЦИК СССР на 2-й сессии III созыва в апреле 1926 г. положение о местных финансах (СЗ, 31, 199). В ст. 23—28 новое положение чрезвычайно расширило местные рессурсы. Возросли в том числе и отчисления в местные средства: отчисления от промналога были установлены в размере 50%, от сельхозналога—66²/₃%, от налога с наследств—в размере 50%, от лесных доходов—в размере 40%, от доходов по эксплоатации земельных имуществ и других угодий—в размере 50%, от поступлений судебной пошлины по делам, рассмотренным судебными учреждениями, состоящими на местном бюджете,—в размере 100%, от чистой прибыли Госстраха, промышленных предприятий, гос. акционерных обществ и т. д. в особо устанавливаемом размере [1]).

В связи с этим ростом отчислений в местный бюджет, составивших в 1926/27 году 442 милл. вместо 273 в 1925/26 г., естественно, что новое положение 1927 г. не дало того результата в смысле усиления финансовой базы союзных республик, на который можно было, казалось бы, расчитывать, передавая республикам почти целиком поступления от прямых налогов и гербового сбора [2]).

§ 3. Исполнение бюджета

Как и положение 1924 г., новое положение исходит из единства денежной наличности касс НКФ СССР и союзных республик. На основе этого единства происходит исполнение

[1]) Передавая республикам государственный регистрационный сбор с внебиржевых сделок, декрет 31 августа 1927 г. (СЗ, 52, 522) обеспечил местным финансам две трети поступлений этого сбора.

[2]) Одна из статей, посвященных проекту положения о бюджетных правах,—ст. Доброгаева, „Новый закон о бюджетных правах“ журн. Хозяйство Украины, 1926, № 10, стр. 33 - 43, отмечает как раз это расширение местных средств, подрывающее собственно республиканские рессурсы.

единого госбюджета СССР. Из единой кассовой наличности покрываются все госрасходы как по общесоюзному бюджету, так и по бюджетам союзных республик. Однако, единство кассовой наличности сочетается с раздельностью бухгалтерских счетов по бюджету общесоюзному и бюджетам союзных республик, с учетом на централизованном счете бюджетного управления НКФ СССР в Госбанке движения кассовых ресурсов, поступающих по бюджету каждой союзной республики (ст. 12)[1]).

Обращение бюджета к исполнению происходит немедленно по утверждении его ЦИК СССР, путем рассылки годовых расписаний доходов и расходов и отдельных предписаний об открытии кредитов кассам НКФ (ст. 28). В случае неутверждения бюджета к началу бюджетного года расходы впредь до утверждения бюджета производятся на основании специальных постановлений ЦИК СССР (ст. 29).

Главными распорядителями кредитов по сметам являются наркомы, лица, стоящие во главе учреждений, имеющих самостоятельные сметы в составе общесоюзного или республиканских бюджетов и, наконец, в отношении кредитов, не входящих в сметы, лица, коим это право предоставлено Совнаркомом СССР или союзных республик (ст. 31).

Открытые по счетам касс кредиты могут переводиться со счетов одной кассы на счета другой распоряжениями главных распорядителей кредитов—по общесоюзному бюджету в пределах всего СССР, а по бюджетам союзных республик— в пределах их территорий (ст. 30).

Кредиты должны расходоваться по прямому назначению на те именно нужды, которые предусмотрены соответствующими сметными подразделениями — параграфами, статьями (ст. 32).

Однако кредиты могут передвигаться:

а) из статьи в статью одного и того же параграфа—распоряжением главных распорядителей кредитов,

б) из параграфа в параграф одной и той же сметы по общесоюзному бюджету—распоряжением главного распорядителя кредитов, согласованным с НКФ СССР, а поскольку идет речь о смете НКФ СССР, по соглашению наркома финансов СССР с наркомом РКИ СССР; по бюджетам союзных республик—в порядке, установленном законодательством этих республик,

в) из сметы в смету—по общесоюзному бюджету постановлением СНК СССР, по заключению НКФ СССР; по бюджетам союзных республик—постановлениями СНК союзных республик с доведением до сведения СНК СССР,

[1]) См. выше о слиянии касс НКФ с филиалами Госбанка СССР.

г) из бюджета общесоюзного в бюджет союзной республики или обратно или из бюджета одной республики в бюджет другой—по соглашению СНК СССР с совнаркомами заинтересованных союзных республик (ст. 33) [1]).

Если в течение бюджетного года возникает неотложная необходимость расхода, который 1) не мог быть предусмотрен по бюджету и 2) не может быть удовлетворен за счет экономии по другим расходам, то сверхсметные кредиты испрашиваются главными распорядителями кредитов из резервных фондов СНК СССР и СНК союзных республик по принадлежности (ст. 34).

Резервный фонд СНК СССР расходуется по специальным постановлениям СНК СССР по предварительному заключению НКФ СССР (ст. 35). Порядок расходования резервных фондов СНК союзных республик положение 1927 г. предоставляет установить законодательству союзных республик (ст. 36).

§ 4. Отчет об исполнении бюджета

Последние статьи (ст. 37—45) положения 1927 г., включенные в это положение при его отредактировании и еще не имевшиеся в проекте, принятом бюджетной комиссией ЦИК СССР 13 июля 1926 г., содержат всего несколько правил об отчете об исполнении единого госбюджета СССР, узаконяя сложившуюся за последние годы практику и восполняя пробел нашего бюджетного законодательства.

Если вообще финансовый контроль является одной из наименее разработанных областей советского финансового законодательства [2]), то не влучшем положении находилась до 25 мая 1927 г. область бюджетного контроля.

[1]) В связи с новою классификацией расходного бюджета (см. ниже) ст. 33 была изменена декретом 29 VII 1927 г. (СЗ. 47, 471)—главным распорядителям кредитов предоставлено передвигать кредиты из параграфа в параграф внутри главы (пункт „а“); по соглашению их с НКФ передвигать кредиты из главы в главу (пункт „б“). Передвижение из параграфа в параграф кредитов на зарплату по всем ведомствам, кроме НКПС, требует согласования этого вопроса с НКФ. Передвижение из главы в главу по сметам на финансирование народного хозяйства в пределах до 50% допускается в общем порядке, а если размер передвижения превышает 50%. то по постановлениям Совнаркома. Передвижение кредитов из главы в главу по сметам НКФ требует согласования с РКИ. О порядке осуществления передвижения кредитов из параграфа в параграф был издан 23 сент. 1927 г. циркуляр НКФ СССР № 747 (Изв. НКФ СССР 1927 г. № 1). Это передвижение должно осуществляться непосредственно главными распорядителями, без права передоверия второстепенным.

[2]) До последнего времени в этой области не имелось законодательных постановлений. См. Собрание действ. закон. СССР часть III стр. 81. Имелись лишь правила, утвержд. РКИ и НКФ СССР (С. У. 1924 г. 21, 209, 210). 16 ноября 1926 г. последовал декрет о реорганизации финконтроля (СЗ, 76, 608), установивший впрочем только основные положения. Разработанное положение о госфинконтроле принято СНК СССР 11 апреля 1927 года,

Согласно положению 25 мая 1927 г. отчеты об исполнении бюджетов союзных республик, по утверждении их республиканскими ЦИК'ами, направляются в Совнарком СССР и по его поручению об'единяются НКФ СССР, с отчетом об исполнении общесоюзного бюджета, в отчет от исполнении единого госбюджета СССР, включающий общий балансовый свод по исполнению единого госбюджета. Отчет рассматривается СНК СССР, по докладу НКФ СССР по финансово-контрольному управлению с заключением РКИ СССР, и вносится Совнаркомом на утверждение ЦИК СССР (ст. 37—39).

В процессе подготовки отчета к утверждению союзным ЦИК'ом, он дважды доводится до сведения союзных республик.

Одновременно с внесением НКФ СССР в союзный Совнарком балансового свода по исполнению единого госбюджета СССР, НКФ СССР сообщает союзным республикам этот свод, а также свод по исполнению общесоюзного бюджета, и предполагаемые изменения отчетов об исполнении республиканских бюджетов. Для отзыва „правительствам союзных республик" предоставляется месячный срок (ст. 40).

Если союзный Совнарком внесет изменения в отчеты об исполнении бюджетов союзных республик, то он доводит о них до сведения правительств соответствующих республик и об этих изменениях и представленных возражениях союзных республик докладывает союзному ЦИК (ст. 41).

Союзный ЦИК утверждает отчет об исполнении единого госбюджета СССР по докладу союзного Совнаркома и заключению своей бюджетной комиссии (ст. 42).

Таков порядок составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении единого госбюджета СССР. Что касается срока представления этого отчета на утверждение союзного ЦИК'а, то Совнарком СССР должен представить отчет одновременно с проектом единого госбюджета СССР на второй, следующий за отчетным год, т. е, напр., отчет за 1925/26 г. вместе с проектом на 1927/28 г. Применительно к указанному сроку союзным Совнаркомом устанавливаются сроки представления ему отчетов об исполнении бюджетов союзных республик и единого госбюджета СССР (ст. 43).

Необходимые, в дополнение к изложенным, правила составления отчета об исполнении единого госбюджета СССР устанавливаются союзным Совнаркомом. Ему же предоставляется право утверждать программы, формы отчетов и т. д. (ст. 44 и 45).

и циркуляром председателя ЦИК СССР и председателя СНК СССР предложено к руководству, впредь до утверждения в законодательном порядке (см. Вестн. Фин. 1927 г. № 35 стр. 8). О финконтроле ряд статей Э. Понтовича в Вестн. Фин. 1925 № 10, 1926 № 3 и 8. Его же. Казна и контроль. 1927.

В соответствии с этим общесоюзным законодательством издаются необходимые правила законодательными органами союзных республик (ст. 44) [1].

6. СМЕТНАЯ КАМПАНИЯ ПО БЮДЖЕТУ 1927/28 г.

Циркуляром от 24 мая 1927 г. НКФ СССР разослал проект сметных правил на 1927/28 г. (Вестн. Фин. 1927 г. № 32, стр. 10—12) „к ориентировочному руководству“ и тем открыл сметную кампанию по бюджету 1927/28 г., не дожидаясь утверждения сметных правил, в виду опоздания, как указывает циркуляр, этой кампании.

Хотя директивы для составления бюджета 1927/28 г. и были в свое время даны сессиями союзного и республиканских ЦИК'ов (см. выше), но окончательная выработка положения 25 мая 1927 г. и необходимость проработки указанных директив очевидно задержали начало кампании.

В частности, оставался невырешенным важнейший вопрос о начале бюджетного года, о том, следует ли его перенести с 1-го октября на 1-е января. Этот вопрос был разрешен в отрицательном смысле, и был сохранен установившийся срок 1 октября только в мае 1927 г. (см. о соотв. постановлении СНК Союза журн. Финансы и народное хозяйство 1927 № 20).

Выработанные Наркомфином сметные правила, об'единившие сложившиеся в бюджетной практике нормы, были утверждены со значительными редакционными изменениями и сокращениями СНК СССР 21 июня 1927 г. (СЗ, 38, 383). Главнейшие изменения этих правил сравнительно с предыдущими правилами 7 августа 1926 г. (см. выше) указаны в упомянутом циркуляре НКФ: 1) из правил исключены постановления о специальных средствах ведомств, так как сметы специальных средств признаны декретом 23 марта 1927 г. (СЗ. 16, 173) подлежащими утверждению НКФ, согласно устанавливаемых им правил; 2) отпали таблицы нормальных измерителей для нормирования административно-хозяйственных расходов ведомств,

[1]) Новый закон 25 мая 1927 г. подвергся уже в нашей литературе рассмотрению в ст. проф. С. А. Котляревского. Новый бюджетный закон. Журн. Советское Строительство 1927 № 7 и Ветошкина, под тем же названием, Вестник Верхсуда СССР. 1927 № 3. Ряд статей были посвящены новому положению еще до получения им силы закона. См. Котляревский. Бюджетный закон. Сов. Право 1927 № 2. Его же. К пересмотру положения о бюджетных правах Союза и союзных республик. Сов. Право 1926 № 1. Леплевский. Положение о бюджетных правах Союза и союзных республик. Журнал Советское Строительство 1926 № 2. Дробнис. Ж. Вл. Советов 1926 № 44—45. О бюджетных правах союзных республик. Казацкий. В. Ф. 1927 № 8. Бюдж. права Союза и союзных республик. Малаховский. Вл. Сов. 1927 № 15. О бюдж. правах союзных республик.

при чем НКФ было предоставлено установить методы исчисления этих расходов.

Циркуляром от 28 мая 1927 г. № 498[1]) НКФ СССР отказался от установившейся с 1923/24 г. системы нормальных измерителей и предписал (Вестн. Фин. 1927 г. № 33, стр. 8) кредиты на административно-хозяйственные расходы вносить, исходя из кредитов 1926 27 г. и изданных отчетов об исполнении госбюджетов, с поправками, вызываемыми сжатием аппарата, снижением цен и режимом экономии.

Сметные правила 21 июня 1927 г. дают подробные указания по вопросу о том, кем составляются отдельные сметы, в частности по финансированию народного хозяйства (п. 1). При составлении смет не учитывается каких-либо льготных сроков для исполнения смет (п. 2). Все расходы ведомств должны войти в эти сметы, представление дополнительных смет допускается лишь в том случае, когда последовали новые законодательные акты или судебные решения, вызывающие внесение дополнительных расходов (п. 8). Проект единого госбюджета вносится НКФ в Совнарком СССР к 1 ноября 1927 г. (а не 10 октября, как это имело место в предыдущих правилах 7 августа 1926 г.—очевидно в связи с опозданием сметной кампании) (п. 12). В частности, по вопросу о расходах новые правила требуют для производства их наличия титулов, причем никаких из'ятий, никаких „условных кредитов" (см. выше правила 7 августа 1926 г.) не допускается (п. 17). При составлении смет по финансированию народного хозяйства в сметах указывается, отпускается ли данная сумма безвозвратно или в виде ссуды (п. 21).

Сметы рассматриваются сметно-бюджетными совещаниями при НКФ, и правила уточняют (п. 27) порядок разрешения разногласий ведомств с совещаниями[2]).

Уже из сметных правил 21 июня 1927 г. было видно, что к началу бюджетного года бюджет утвержден не будет. 1 сентября 1927 г. (СЗ, 52, 525) последовал декрет о порядке открытия кредитов на первый квартал 1927/1928 года, по временным расходным расписаниям, составляемым ведомствами по соглашению с НКФ. Размер кредитов должен не превышать $^1/_4$ годовых назначений бюджета 1926/27 года, с учетом сокращения административно-управленческих расходов, Кредиты на расходы по оплате претензий кредиторов казны по бюджету 1926/1927 г. открываются сверх сумм, отпускаемых по временным расписаниям, в виде фондов „на расходы по заключенным сметам предыдущего года". Расходы по финансированию народного хозяйства в первом квартале должны ограничиваться пределами, допускаемыми состоянием рессурсов государст-

[1]) См. также В. Ф. № 41 Цир. 581—582 от 4/VII 27 г.

[2]) См. о разрешении разногласий. Вестн. Фин. 1927 г. № 49—52 и Изв. НКФ 1927 г. № 2.

венного бюджета, но быть не менее сумм первого квартала по бюджету 1926/27 года. Кредиты на отчисления в местные бюджеты открываются сверх установленного лимита (1/4 годовых назначений бюджета 1926/27 г.), в суммах действительно произведенных отчислений. Временные расходные расписания должны быть разосланы НКФ на места не позднее 25 сентября 1927 г.

Упомянутый выше циркуляр 24 мая 1927 г., положивший начало сметной кампании, указывал, что новый бюджет должен быть составлен по новой классификации и что разработка ее производится Наркомфином СССР.

Основы новой расходной классификации обсуждались в мае 1927 г. в особом совещании при НКФ СССР (журн. Финансы и Народное Хозяйство 1927 г. № 20 стр. 14, № 22 стр. 20 [1]).

Взамен существовавшей громоздкой классификации (по республиканскому бюджету имелось, например, 457 параграфов, а всего 1.200 подразделений) была проектирована, согласно указаниям Госплана, новая классификация.

12 июля 1927 г. новая расходная классификация была утверждена СНК СССР (см. Вестн. Фин. 1927 г. № 40).

Наряду с ведомственной классификацией установлена новая предметная классификация. Основными группами государственных расходов по ней являются: 1) народное хозяйство (в том числе сметы ВСНХ, наркомзема и наркомторга), 2) транспорт и связь, 3) социально-культурные нужды, 4) государственное управление, 5) оборона, 6) государственные займы, 7) средства, передаваемые местному бюджету—отчисления, субвенции и дотации, 8) резервный фонд.

В новой классификации проведен отказ от статей. Сметы делятся на главы (по ведомственному признаку), распадающиеся на параграфы (по предметному признаку). Вместе с тем выработана была и так называемая стандартная сетка первых семи параграфов каждой главы.

Выработаны были также формы росписи и свода расходов с распределением по ведомствам и учреждениям (формы № 1 и 3) и формы (№ 2 и 4) приложений к расходному бюджету (по предметам назначения). Роспись, обнимающая расходные сметы (кроме сметы Наркомвоенмор), заключает 988 параграфов. Свод расходов (форма № 3) следующим образом классифицирует расходы: 1) общесоюзные, об'единенные и необ'единенные ведомства, выделяя Наркомвоенмор с военсанупром, связь и транспорт, 2) госуд. займы, 3) кредиты по финансированию сельского хозяйства, 4) кредиты по финансированию

[1]) См. о бюджетной классификации ст. Падейского В. Ф. 1925 № 3 и 4 и Никитского 1926 № 7. Сравн. также Соловей в В. Ф. 1927 г. № 8.

предприятий, не состоящих на госбюджете (промышленность, электрификация, торговля и кооперация, коммун. хозяйство), 5) фонды (на финансирование печати, борьбу с детской беспризорностью, борьбу с безработицей, покупку золота и платины, резервный фонд), 6) средства, передаваемые местному бюджету, 7) государственный хлебный фонд, 8) особый государственный денежный резерв. Что касается классификации доходов, то она была установлена на 1927/28 год циркуляром НКФ СССР от 17 сент. 1927 г. № 732 (Вестн. Фин. № 48). Этой классификацией были установлены следующие главнейшие разряды доходов: 1) прямые налоги, 2) косвенные (акцизы, таможенные доходы), 3) пошлины, 4) доходы транспорта и связи, 5) доходы от госземимуществ, 6) доходы от сельского хозяйства, промышленности, торговли, банков и страхования, 7) возмещение произведенных расходов, 8) разные мелкие доходы, 9) монетный доход и доход от займов.

Упорядочение доходной классификации и утверждение впервые Совнаркомом СССР расходной классификации явилось крупным шагом в деле упорядочения составления бюджета [1]).

В связи с этими общесоюзными мероприятиями в мае 1927 г. был издан декрет по РСФСР об отмене учета кредитов по статьям как по расходным финансовым сметам ведомств РСФСР, так и автономных ее республик (СУ., 45, 300).

Это постановление получило выражение также в сметных правилах, утвержденных СНК РСФСР 23/VII-27 г. (С. У. 74, 510 и 89, 595 [2]).

Новые правила регламентируют составление, рассмотрение и утверждение финансовых смет как ведомств РСФСР, так и входящих в ее состав автономных социалистических советских республик.

В правилах содержатся постановления также о доходах и расходах автономных областей. Эти доходы и расходы входят в бюджет РСФСР в составе смет доходов и расходов соответствующих наркоматов РСФСР, но выделяются из общих назначений по каждому подразделению этих смет, а в конце их показываются общими суммами по каждой отдельной автономной области (п. 5). Сметы доходов и расходов автономных областей не только увязываются со сметами наркоматов РСФСР, но и прилагаются, в виде особых приложений, к этим общим сметам (п. 43).

Что касается смет автономных республик, то эти сметы составляются по республикам как по государственным расхо-

[1]) В расходной классификации произведены изменения, в частности по смете НКПС. См. Изв. НКФ СССР 1927 г. № 2 и 4, циркуляры НКФ от 8 окт. 1927 г. № 12 и 22 окт. 1927 г. № 37.

[2]) Директивы по составлению бюджета РСФСР на 1927/28 г. См. СУ, 55, 375—постановление СНК РСФСР от 18 мая 1927 г.

дам, так и доходам, (п. 1), и притом по всем ведомствам и учреждениям [2]), т. е. как необ'единенным, так и об'единенным (п. 2). Новые сметные правила не обнимают лишь доходы и расходы, относимые к местным финансам и специальным средствам (там же).

Об'единение доходов и расходов автономных республик происходит в общем своде бюджета РСФСР путем включения республиканских доходов в общие итоги по отделам доходной классификации и расходов—в общие итоги по отдельным наркоматам (п. 3). Правила особо оговаривают (п. 4), что сметные исчисления по необ'единенным наркоматам автономных республик, отнесенные к потребностям, удовлетворяемым в централизованном порядке, об'единяются в общих сметах РСФСР по этим ведомствам отдельными итогами по каждой автономной республике, за исключением тех централизованных кредитов, которые не могут быть распределены между республиками (п. 4).

Подобно сметным правилам по Союзу на 1927/28 бюджетный год, новые правила РСФСР допускают включение расходов в сметы исключительно при наличии законного титула, в виде постановления законодательных органов, административного распоряжения, основанного на законодательном акте, или вступившего в силу судебного решения (п. 24).

В порядок рассмотрения смет и утверждения росписи новые правила сколько-нибудь существенных изменений не вносят.

Изложенными правилами произведен, таким образом, шаг вперед в смысле создания подлинных бюджетов автономных республик. Дело не должно однако ограничиться этим шагом, и в настоящее время производится дальнейшая работа по уточнению и расширению бюджетных прав автономных республик РСФСР (Изв. ЦИК № 175. Журн. Финансы и Народн. Хозяйство 1927 № 32, стр. 13. Там же о пересмотре бюджетных прав республик ЗСФСР).

7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В основном бюджет 1927/28 г. будет, таким образом, определяться положением 25 мая 1927 г. о бюджетных правах СССР и союзных республик.

[2]) В бюджеты автономных республик расходы по об'единенным наркоматам были включены (в приложениях к росписи) еще в госбюджете РСФСР 1925/6 г. См. стеногр. отчет 2 сессии ВЦИК XII созыва. Доклад Левина, стр. 47.

Внесло ли это положение какой-либо сдвиг в бюджетное право Союза?

На такой вопрос следует ответить отрицательно.

При всех многочисленных изменениях, которые можно отметить, сравнивая положения 29 октября 1924 г. и 25 мая 1927 г., надо признать тем не менее, что основные постановления первого положения, а вместе с тем и п. „л“ ст. 1 конституции СССР сохранились в полной мере.

В частности, осталось в силе и основное правило нашей союзной конституции, по которому бюджеты союзных республик входят в состав единого бюджета Союза, правило, дополненное положениями 29 октября 1924 г. и 25 мая 1927 г. в том смысле, что этот единый бюджет, в составе общесоюзного и шести бюджетов союзных республик, утверждается единым законодательным актом. Это основное отличие нашего федерального бюджетного права от права западных федераций осталось непоколебленным.

Конечно, причиной этого отличия является своеобразный характер нашего бюджета. Наш бюджет является планом не только и не столько государственного, сколько всего народного хозяйства.

Высказанное в нашей литературе Солодубом (См. Вестн. Сов. Юст. 1926 г. № 13—15) мнение о необходимости полного правового раз‘единения союзного и республиканских бюджетов, мотивировавшееся теоретически неправильным толкованием нашей конституции и более чем спорным утверждением о том, что конституция „допустила“ в п. „л“ ст. 1-й „небольшую ошибку“, осталось, совершенно заслуженно, вполне одиноким.

Единый бюджет Союза является не сводным, бухгалтерски об‘единенным бюджетом, а единым бюджетом, утвержденным единым законодательным актом Союза [1]).

Если говорить о тенденции развития нашего бюджета, то следует говорить не о раз‘единении бюджета на 7 частей, а о заложенной в нашем бюджетном праве тенденции к об‘единению как общесоюзного и республиканских, так и местных бюджетов в единый бюджет Союза. Эта тенденция нашего бюджета, об‘ясняемая отсутствием того противопоставления „центра и мест“, какое известно буржуазному праву Запада, где центр и места представляют различные классовые силы, неоднократно отмечалась, в частности на

[1]) Как отмечалось выше, при этом охраняется бюджетная самостоятельность союзных республик, и ст. 26 положения 25 мая 1927 г. дает им в этом отношении необходимые гарантии. Вне пределов, указанных ст. 26 (несоблюдение общесоюзного законодательства, народного плана Союза, дефицит), бюджеты союзных республик изменяться ЦИК Союза не могут. Здесь полностью соблюдена ст. 3 союзной конституции, лишь частично ограничивающей самостоятельность союзных республик.

2-й сессии ЦИК СССР III созыва Ветошкиным (стен. отч., стр. 167—172 [1]).

В области собственно бюджетного права, в своих правовых линиях новое положение 25 мая 1927 г. не является, таким образом, сдвигом, тем более, что, выработанное уже в 1926 г., оно легло в основание еще бюджета 1926/27 г. и что многие его положения были предвосхищены практикой.

Но с точки зрения распределения финансовых средств между Союзом и союзными республиками, новое положение зафиксировало, сравнительно с положением 1924 г., большие изменения.

Если положение 1924 г. принципиально строило бюджеты союзных республик на неналоговых доходах, а союзный бюджет строился на прямых налогах, то, считаясь с практикой бюджетов 1925/26 и 1926/1927 г., новое положение 99% поступлений от прямых налогов передает республикам и распределяет между ними кроме того налог с обращения ценностей и гербовый сбор. Союз сохраняет за собой лишь налоговое верховенство, но прямые налоги теряют для него фискальное значение. Союзный бюджет должен строиться на таможенных пошлинах и акцизах.

В этом отношении новый этап бюджетного союзного права налицо. Цель реформы—укоренить в республиках сознание необходимости бюджетного равновесия, развития доходной части бюджета, устранить возможность и привычку расчитывать на дотации Союза, добиться бездефицитности республиканских бюджетов.

Лишь сбалансированный бюджет является действительно бюджетом, планом распределения и перераспределения ресурсов государственного и народного хозяйства, ибо лишь такой бюджет является выполнимым планом.

Будет ли достигнута эта цель нового положения?

Если исходить лишь из норм положения 1927 г. и опыта 1926/27 г., нельзя быть уверенным в том, что эта цель будет достигнута полностью, в отношении всех союзных республик.

Бюджет 1926/27 г. был сведен в цифре 5.054 милл. рублей. Новый бюджет 1927/28 г. предполагалось свести в сумме около 5.571,5 милл. рублей (см. Брюханов. Госбюджет СССР и его перспективы. Изв. ЦИК 1927 г. № 167. Контрольные цифры

[1]) Высказанное тогда же Ветошкиным пожелание о включении в бюджет бюджета нашей госпромышленности (получившее, как мы видели, отражение в резолюции ЦИК СССР) затрагивает чрезвычайно сложный вопрос о структуре социалистического бюджета, о включении в бюджет Союза бюджетов госпромышленности и госторговли и так называемых специальных средств ведомств, в том числе таких, как средства Госстраха, соцстраха и т. д.

См. интересную статью Рейнгольда, затрагивающую вопросы брутто и нетто бюджета в журнале „Финансы и Народное Хозяйство“. 1927. № 20. См. также В. Доброгаев. К вопросу о структуре госбюджета. Журн. Хозяйство Украины, 1927 г., № 4—5.

Госплана Э. Ж. 1927 № 205), а к моменту внесения бюджета в СНК СССР его размер достиг 5.917 милл. рублей. На первый план в связи с изменением международной обстановки выдвигаются задачи общесоюзного значения — увеличение обороноспособности нашего Союза, усиление мощи Красной Армии и нашего транспортного строительства.

В связи с этим должна уменьшиться помощь Союза местному бюджету и бюджетам союзных республик (Брюханов, там же, см. также И. Пергамент. На пути к бюджету будущего года. Фин. и Нар. Хоз. 1927 г. № 26 [1]).

Таким образом, если исходить из положения 25 мая 1927 г., то предоставленные союзным республикам рессурсы могут в обстановке 1927/28 бюджетного года оказаться недостаточными, по крайней мере для некоторых союзных республик (бюджеты РСФСР, УССР и БССР предположено свести бездефицитно в размере 954, 267 и 63 милл. руб.).

Но нельзя все сводить к распределению доходной части бюджета.

Та бюджетная работа, которая производится в сессиях союзного и республиканских ЦИК'ов, те оживленные прения, которые возникают по бюджетным вопросам, убеждают в необходимости серьезнейшего внимания к расходной части бюджета. Именно эти бюджетные вопросы должны занять „в будущие годы доминирующее положение" (Калинин. Стеногр. отч. 2-й сессии ЦИК II созыва стр. 626. Стеногр. отчет 2-й сессии ВЦИК XI созыва, стр. 461, 462). Здесь, в расходной части бюджета, еще многое должно быть сделано. А все, что будет здесь сделано, отразится и на проблеме разграничения федеральных, республиканских и местных рессурсов.

Режим экономии должен помочь проблеме федеральных финансов. К общесоюзному „котлу" все охотно тянут руки (Рейхель, назв. соч., стр. 154). Режим экономии должен научить искать рессурсов у себя.

Федеральные финансы могут улучшиться и укрепиться при улучшении и пересмотре методов федерального строительства.

---

[1]) Последний выражает сомнение, „не слишком ли мы поспешили с передачей республикам гербового сбора". См. также статью его же в Журн. Фин. и Народн. Хоз. 1927 г., № 37. Там же возражения Малаховского, № 39. Передача союзным республикам почти целиком всех поступлений от прямых налогов, и в особенности единообразие процента отчислений в их пользу, вызывают сомнения у ряда исследователей. Микеладзе. Финансы и Нар. Хоз. 1927 г. № 13. Гензель там же 1927 № 12.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПЕРЕЧЕНЬ ДОХОДОВ, ПРЕДОСТАВ

по положениям 29/X

Положение 29-го октября 1924 г.

Обыкновенные доходы.

1. Отчисления от общесоюзных налогов, пошлин и неналоговых сборов и надбавки к ним (устанавливаемые ЦИК СССР не менее чем на один бюджетный год).
2. Наследственные пошлины.
3. Судебные, канцелярские и документные сборы (в том числе нотариальные) и пошлины по судебным и административным учреждениям не об'единенных и об'единенных ведомств союзных республик.
4. Разведочный и подесятинный сборы с горных отводов, предоставленных особыми законоположениями союзным республикам, и отчисления от этих сборов по горным отводам общесоюзного значения.
5. Пробирные сборы.
6. Сбор за выдачу и визирование заграничных паспортов (по НКВД).
7. Сбор за регистрацию акционерных обществ и товариществ, не признанных в установленном порядке имеющими общесоюзное значение.
8. Цензурный сбор [1]).
9. Сбор за право охоты.
10. Сбор за землеустроительные и отводные работы.
11. Прочие дополнительные налоги и сборы, установленные в надлежащем порядке на образование бюджетов союзных республик.
12. Доходы от государственных промышленных и торговых предприятий республиканского значения, действующих на началах коммерч. рассчета, в том числе от госторгов союзных республик.
13. Доходы от госиздатов союзных республик.
14. Доходы от кредитных учреждений союзных республик.
15. Выморочные и безхозяйные имущества и капиталы.
16. Имущества и капиталы, конфискованные распоряжением органов необединенных и об'единенных ведомств и учреждений союзных республик.

[1]) Отменен в РСФСР 19 мая 1927 г. (С.У. 48,325).

ЛЯЕМЫХ СОЮЗНЫМ РЕСПУБЛИКАМ
1924 и 25 мая 1927 года.

Положение 25-го мая 1927 г.

1. Налоговые доходы:

а—в) 99% всех поступлений единого с.-х. налога [1]), гос. промыслового [2]) и подоходного налогов на территории данной республики;

г) отчисления от общей по СССР суммы поступлений гербового сбора и налога с обращения ценностей [3]), в размере установленном для каждой союзной республики ЦИК СССР по представлению СНК СССР, ежегодно не позднее чем за 1 мес. до начала бюджетного года;

е) налог с имуществ, переходящих в порядке наследования или дарения;

ж) судебные пошлины и сборы по учреждениям, состоящим на бюджетах союзных республик;

з) пробирные сборы;

и) сборы, взимаемые НКИД за выдачу общегражданских заграничных паспортов, виз на выезд и в'езд и видов на жительство для иностранцев;

к) сборы за торговую регистрацию юридических и физических лиц кроме регистрируемых в Наркомате Внешней и Внутренней Торговли СССР;

к') государственный регистрационный сбор с внебиржевых сделок [4]);

л) охотничий сбор;

и другие налоги, сборы и пошлины, которые союзным республикам предоставлено установить в порядке п. „л" ст. I Конституции СССР.

2. Неналоговые доходы:

е) доходы от промышл., торговых, кредитн., транспортных и иных предприятий республиканского значения (как на госбюджете так и на началах коммерч. расчета) в частности доходы от госторгов союзн. республик и доходы от курортов республ. значения;

ж) 50% подлеж. отчислению в доход казны части чистой прибыли предприятий общесоюзного значения, переданных в порядке мандатного управления в ведение органов союзных республик.
см. п. „е";

р) поступления от обращения в собственность государства выморочного и безхоз. имущества;
см. п. „о".

[1]) Из них $66^2/_3$% отчисляется в местные бюджеты. [2]) Из них 50% отчисляется в местные бюджеты. [3]) По редакции декрета 14 сент. 1927 г. (С. З. 55, 552—54). [4]) По декрету 31 авг. 1927 г., С. З. 52, 521.

17. Рентный доход с городских и внегородских земель (кроме земель, предоставленных транспорту).
18. Доходы от сдачи в аренду пахотных угодий, лугов, садов, огородов, пастбищ, а также от сдачи в аренду недр земли и т. п. доходных статей, не переданных в непосредственное ведение органов СССР или в ведение местных исполнительных комитетов, и отчисления от доходов с недр земли общесоюзного значения, торфяных болот, рыбопромысловых и охотничьих угодий, фабричнозаводских, торговых, жилых и других государственных зданий и помещений.
19. Доходы от курортов.
20. Лесной доход.
21. Доходы от госуд. сельского хозяйства и скотоводства.
22. Доходы от предприятий, находящихся на государственном бюджете союзных республик.
23. Доходы от мастерских и работ в местах лишения свободы.
24. Доходы от участия органов союзных республик в смешанных обществах и товариществах.
25. Возврат расходов, произведенных органами республик за счет других учреждений и лиц.

26. Суммы, внесенные на восстановление кредитов после заключения смет и без указания сметных подразделений.
27. Взыскания и штрафы по необ'единенным и об'единенным ведомствам республик.

28. Доходы от продажи негодного и ненужного имущества по необ'единенным и об'единенным ведомствам и учреждениям республик.

29. Поступления по начетам.
30. Разные поступления по об'единенным и необ'единенным ведомствам и учреждениям союзных республик.

Чрезвычайные доходы.

31. Доходы от реализации госфондов союзных республик.

32. Доходы от крупных аренд и концессий республиканского значения.

33. Платежи по ссудам, выдававшимся за счет чрезвычайных кредитов по бюджетам республик.

34. Доходы от займов и кредитных операций союзных республик и отчисления от общесоюзных государственных займов.

[1] д) основная рента [1]);

б) доходы от эксплоатации всех гос. земельн. имуществ республиканского значения;

в) доходы от эксплоатации торфяных болот республиканского значения;

г) доходы от недр общесоюзного и республиканского значения;

д) доходы от сдачи в аренду рыбопромысловых и зверобойных угодий республиканского значения;

см. п. „е“;

а) лесной доход;

см. п. „б“;

см. п. „е“;

з) доходы от участия органов, состоящих на бюджетах союзн. республик, в акционерных обществах и паевых товариществах;

п) поступления от возврата расходов, произведенных органами, состоящими на бюджетах союзных республик, за счет других учреждений, предприятий и лиц;

о) поступления штрафов, налагаемых органами, состоящими на госбюджетах союзных республик, кроме штрафов за нарушение правил об акцизах, а равно поступления от реализации конфискованного по постановлениям этих органов имущества;

к) доходы от реализации учреждениями и предприятиями, состоящими на госбюджетах союзных республик, находящегося в их ведении имущества;

с) свободные остатки рессурсов, установленные по утвержденному отчету об исполнении бюджета союзной республики;

т) прочие неналоговые доходы по учреждениям и предприятиям, состоящим на бюджете союзной республики.

и) доходы от реализации всех находящихся на территории данной республики гос. материальн. фондов, кроме фондов местного значения;

л) доходы от концессий республиканского значения и 50% доходов от концессий общесоюзного значения;

м) доходы от возврата ссуд, выдаваемых за счет кредитов, включенных в бюджеты союзных республик, а также от возврата ссуд, выданных из общесоюзных средств предприятиям и организациям республиканского значения, и всех семенных и продовольственных ссуд;

н) доходы от реализации госзаймов союзных республик, разрешенных им в порядке п. „д“ ст. I Конституции СССР; отчисления от общесоюзн. госзаймов в случаях и размерах, предусмотренных особыми постановлениями ЦИК СССР.

[1]) Отнесенная положением 25 мая 1927 г. к налоговым доходам союзных республик, основная рента полностью передана в местные рессурсы по правилам взимания ренты с городских земель 17 авг. 1927 г. См. С. З. 48, 493 и 494.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

ЛИЧНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.

Часть I. ОБРАЗОВАНИЕ И СТРУКТУРА СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Часть II. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА СОЮЗА И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК.

ПРИЛОЖЕНИЯ.

Библиотека
Института Ленина
при Ц. К. В. К. П. (б)

Цена 1 р. 60 к. 5182

52



ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКФ СССР
МОСКВА, Пушечная, ул., 10.
ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ЛЕНИНГРАД, кан. Грибоедова, 30/32.